

Legislacja administracyjna pod rządami prawa

Abstrakt

Potrzeba dobrej administracji i dążenie do jej zagwarantowania oznacza obowiązek posłuszeństwa władzy wobec prawa oraz prawo jednostek do zainicjowania sądowej kontroli administracji. Funkcjonowanie administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym obejmuje zarówno środki ochrony jednostek przed niezgodnym z prawem stosowaniem prawa przez administrację, jak i środki prawne chroniące przed niezgodnym z prawem stanowieniem prawa przez administrację. W tym drugim zakresie polska regulacja prawna jest niewystarczająca, zwłaszcza z powodu braku jednolitego kanonu podstawowych wymogów formalnych, składających się na techniczną poprawność tworzonych aktów lokalnej legislacji administracyjnej, w tym m.in. wymogu każdorazowego sporządzania uzasadnienia takich aktów, procedury konsultacji społecznych w toku procesu stanowienia prawa czy wymogu każdorazowej analizy skutków społecznych i gospodarczych projektowanych regulacji. Standardów demokratycznego państwa prawnego nie gwarantuje również regulacja prawna ograniczająca możliwość wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu administracji publicznej podjęte w sprawie z zakresu administracji publicznej od wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącego. Z powyższych powodów ochrona indywidualnych interesów jednostki przed niezgodnym z prawem stanowieniem prawa przez administrację nie jest w Polsce należyście zagwarantowana.

Słowa kluczowe

prawo do dobrej administracji, zasada demokratycznego państwa prawnego, legislacja administracyjna, uzasadnienie projektu aktu normatywnego, sądowa kontrola administracji, środki ochrony prawnej przed niezgodnym z prawem stanowieniem prawa przez administrację.

Potrzeba dobrej administracji i dążenie do jej zagwarantowania towarzyszy nam od zarania dziejów. Władza powinna być posłuszna prawu. Arystoteles podkreślał, że najważniejsi urzędnicy, obejmując urząd, powinni przysięgać, że będą rządzić wedle prawa, a każdy obywatel będzie mógł zaskarżyć osobę publiczną z powodu nieprzestrzegania prawa¹. Problematyka funkcjonowania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym, stanowiąca jeden z głównych wątków badawczych Prof. dr. hab. Adama Błasia, jest bardzo szeroka i wieloaspektowa – obejmuje swoim zasięgiem zarówno środki ochrony jednostki przed niezgodnym z prawem stosowaniem prawa przez administrację, jak i środki prawne chroniące przed niezgodnym z prawem stanowieniem prawa przez administrację. Nasza uwaga koncentruje się zazwyczaj na tych pierwszych i jest to zrozumiałe, skoro organy władzy wykonawczej powołane są co do zasady do

¹ Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, tłum. L. Piotrowicz, Kraków 1931. Por. szerzej m.in. M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2009, nr 9, s. 187 i n.

stosowania prawa, a nie do jego stanowienia. Równie istotny jest jednak również drugi z tych aspektów gwarancji praworządności administracji, a mianowicie środki ochrony jednostki przed niezgodnym z prawem stanowieniem prawa przez administrację. Pamiętać bowiem musimy, że organy administracji publicznej nie tylko prawo stosują, ale też je stanowią i że z punktu widzenia realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego ta sfera działania organów administracyjnych jest dla ochrony praw jednostki co najmniej tak samo ważna jak stosowanie prawa przez administrację w sprawach indywidualnych. Abstrakcyjne i generalne źródła prawa wydane przez administrację (akty normatywne) stanowią bowiem wiążącą podstawę prawną dla indywidualnych i konkretnych działań administracji (dla tzw. aktów administracyjnych).

Stanowienie prawa to domena władzy ustawodawczej. Dla administracji jest ono wyjątkiem od zasady stosowania prawa, ograniczonym jedynie do aktów podustawowych, wykonawczych wobec ustawy. Sam jednak fakt, że działalność administracji koncentruje się na sferze wykonywania prawa, a nie na jego stanowieniu, nie może usprawiedliwiać niedostatków uregulowania prawnego proceduralnych zasad dotyczących tej sfery działań administracji. Wagę tego zagadnienia dostrzega współczesna doktryna prawa administracyjnego. W modelu ReNEUAL Kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej nie tylko zawarto regulację dotyczącą samego stosowania prawa przez administrację, czyli zasady dotyczące wydawania decyzji administracyjnych, ale całą osobną księgę poświęcono stanowieniu prawa przez administrację (Księga II nosi tytuł *Wydawanie przepisów przez organy administracji*)². Autorzy tego projektu dostrzegli zatem, że zasada dobrej administracji, rozumiana jako zasada sprawiedliwości proceduralnej, identyfikowana jest zazwyczaj z wymogiem zapewnienia jednostce sprawnego, bezstronnego i rzetelnego załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej³, jednak zapewnienie realizacji wymienionych w art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasad otwartości, niezależności i efektywności wykonywania zadań przez organy administracji europejskiej wymaga nie tylko zgodnego z tymi zasadami stosowania prawa przez organy administracji europejskiej, ale także zgodnego z tymi zasadami jego stanowienia. Wymóg niearbitralnego, bo wyznaczonego przez reguły, działania wszystkich instytucji władzy publicznej, stanowi podstawowy kanon demokratycznego państwa prawnego⁴. Z tego powodu za konieczne uznano unormowanie nie tylko procedu-

² M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, J-P. Schneider, J. Ziller (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, tekst opublikowany w języku polskim M. Wierzbowski, A. Kraczkowski (red.), Warszawa 2015.

³ Por. m.in. komentarz do art. 223–358 TFUE [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2010.

⁴ S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)*, [w:] J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008, s. 291.

ralnych wymogów procesu stosowania prawa przez administrację, ale też jego stanowienia, wskazując, że ochrona praw jednostki wymaga poddania regulacji zasadami procesowymi wszelkich działań administracji, które mogą wpływać na prawa i obowiązki jednostek, a więc również działań prawodawczych.

Niestety polski system prawny jest pod tym względem niedoskonały, brak w nim bowiem normatywnej regulacji, która zawierałaby jednolity kanon podstawowych wymogów formalnych gwarantujących proceduralną poprawność stanowionych przez organy administracyjne lokalnych źródeł prawa administracyjnego (aktów prawa miejscowego), co może uderzać bezpośrednio w podwaliny zasad demokratycznego państwa prawnego. Ramy tego opracowania nie pozwolą na wyczerpującą analizę wszystkich wątków tego zagadnienia, dlatego skoncentruję się tylko na wybranych, najważniejszych jego aspektach.

Wśród najistotniejszych problemów wynikających z braku odrębnej regulacji prawnej kanonu zasad podstawowych procedury stanowienia aktów prawa miejscowego wymienić należy brak wyraźnie sformułowanego w prawie obowiązku uzasadniania aktów prawa miejscowego. Z problemem tym boryka się praktyka legislacyjna organów i orzecznictwo sądowe, niestety wciąż pozbawione w pełni satysfakcjonującego rozwiązania.

Jedynym wyraźnym przepisem dotyczącym obowiązku uzasadniania aktu normatywnego administracji, z którego można byłoby wyprowadzić generalny wymóg uzasadniania aktów prawa miejscowego, jest § 131 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵. Przewiduje on mianowicie, że „Do projektu rozporządzenia dołącza się uzasadnienie”. Przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, na podstawie § 143 tego rozporządzenia. Do niedawna § 131 ust. 2 przewidywał jeszcze, że „Uzasadnienie projektu rozporządzenia sporządza się według zasad określonych w odrębnych przepisach”⁶. Tych odrębnych przepisów o uniwersalnym charakterze, mających zastosowanie w odniesieniu do uzasadnień wszelkich aktów prawa miejscowego, niestety nie było i nadal nie ma.

Nadto zaś należy uznać, że samo to rozporządzenie w sprawie Zasad techniki prawodawczej nie jest formalnie wiążące dla organów stanowiących samorządowe akty prawa miejscowego w tym sensie, że nie może ono stanowić formalnego wzorca nadzorczej lub sądowej kontroli legalności aktów prawa miejscowego, a jedynie – i to wyjątkowo – wzorzec posiłkowy⁷. Powyższy pogląd jest konsekwencją tego, że przepisy w sprawie Zasad techniki prawodawczej zawarte są w akcie prawnym rangi rozporządzenia.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 283, dalej ZTP.

⁶ Przepis § 131 ust. 2 został skreślony nowelizacją rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, która weszła w życie z dniem 1 marca 2016 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1812).

⁷ Tak m.in. M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 67.

Jest to rozporządzenie w konstytucyjnym tego słowa znaczeniu (art. 87 ust. 1 Konstytucji), podczas gdy z art. 94 Konstytucji wynika, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zastrzeżenia budzi także zgodność treści tego rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym, na podstawie którego zostało ono wydane, tj. z art. 14 ust. 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁸, ze względu na umieszczenie w nim także zasad dotyczących stanowienia prawa przez organy samorządu terytorialnego, a więc organy niebędące organami administracji rządowej⁹. Niewątpliwie pomija to podstawową dla podziału zadań i kompetencji organów administracyjnych zasadę dualizmu w organizacji administracji¹⁰. Z merytorycznego punktu widzenia nie jest prawidłowe także umieszczenie rozdziału dotyczącego zasad techniki prawodawczej aktów prawa miejscowego (dział VII) dopiero po aktach wewnętrznych (dział VI), a nie bezpośrednio po aktach wykonawczych, jak nakazywałaby logiczna kolejność wynikająca z miejsca tych aktów w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. Regulacja zawarta w rozporządzeniu zdaje się w ten sposób nieprawidłowo sugerować traktowanie aktów prawa miejscowego jako aktów wewnętrznych, zwłaszcza że ZTP nakazują do aktów prawa miejscowego stosować odpowiednio nie tylko zasady dotyczące aktów wykonawczych, ale w pierwszej kolejności właśnie zasady dotyczące aktów wewnętrznych (§ 143 ZTP) i dopiero następnie także inne zasady (dotyczące aktów wykonawczych, a częściowo także dotyczące ustaw). Zastosowana w Zasadach techniki prawodawczej technika ogólnego odesłania przy stanowieniu prawa miejscowego do odpowiedniego stosowania zasad zawartych w rozdziałach dotyczących innych aktów normatywnych rodzi trudne do rozwiązania wątpliwości co do tego, jakie konkretnie zasady i w jakim zakresie obowiązują.

Wszystkie powyżej wskazane powody skłaniają do konkluzji, że reguły zawarte w Zasadach techniki prawodawczej nie powinny być kwalifikowane jako reguły „ważnego” dokonywania czynności prawodawczych, lecz jako reguły „poprawnego” dokonywania takich czynności. A zatem akt prawa miejscowego wydany z naruszeniem tych zasad będzie aktem

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 392.

⁹ Por. m.in. T. Bąkowski, *Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z Zasadami techniki prawodawczej*, [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna, Teoria. Orzecznictwo. Praktyka*, Warszawa 2012, s. 86–87.

¹⁰ Por. dyskusję w doktrynie dotyczącą rangi prawnej rozporządzenia o zasadach techniki prawodawczej oraz jego mocy wiążącej, m.in. S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1; S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2; G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej (uwagi polemiczne)*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2; T. Zalański, *Uwagi w sprawie Zasad techniki prawodawczej (w związku z artykułem S. Wojtczak)*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 6; S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – kilka uwag dodatkowych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 10; T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 1; M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 219–226.

wadliwym, ale ważnym¹¹. Organy stanowiące prawo miejscowe powinny wykorzystywać w toku procedury prawotwórczej reguły zawarte w rozporządzeniu w sprawie Zasad techniki prawodawczej, ponieważ w demokratycznym państwie prawnym zasady prawidłowej techniki legislacyjnej muszą być przez organy prawodawcze respektowane. Pomimo zatem braku formalnego związania, prawodawcy lokalni nie powinni pomijać Zasad techniki prawodawczej. Należy im przypisać walor zbioru wskazówek dla prawodawców lokalnych co do tego, jak powinni oni konstruować akty prawa miejscowego, by spełniały one wymogi poprawności legislacyjnej, która jest jednym z fundamentalnych elementów legalności.

W samym upoważnieniu ustawowym do wydania tego rozporządzenia przewidziano, że Prezes Rady Ministrów „określi w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych [...]”, ale w Zasadach techniki prawodawczej takich szczegółowych wymogów dotyczących uzasadnień niestety nie było. Dopiero ostatnio, na skutek nowelizacji, która weszła w życie od dnia 1 marca 2016 r.¹², w odniesieniu do ustaw przewidziano w § 12, że „Uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać 1) przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia – przedstawienie osiągniętych wyników; 2) szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie postanowienia”. W § 27 ust. 3–4 oraz w § 28–30 Regulaminu pracy Rady Ministrów¹³ przewidziano szczegółowe wymogi dotyczące uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Wskazano mianowicie, że powinno ono między innymi:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);
- 4) zawierać oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej i ocenę, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie

¹¹ Por. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 20. Por. także S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4; S. Wronkowska, *O czym tworzący prawo wiedzieć powinni*, „Rzeczpospolita” z 13.09.2002 r.

¹² Nowelizacja rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2015 r., poz. 1812).

¹³ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 979).

z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych;

- 5) zawierać ocenę skutków regulacji, przedstawiającą wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego, zawierającą w szczególności:
- wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny,
 - informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych,
 - przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na te podmioty oraz na istotne obszary oddziaływania,
 - wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
 - wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.
 - wskazanie ewentualnych przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych.

Polski prawodawca dostrzega zatem potrzebę wprowadzenia jednolitego obowiązku sporządzania uzasadnień projektów aktów prawnych. Niestety nie dotyczy to jednak aktów prawa miejscowego, wobec których nie tylko nie sformułowano takich szczegółowych zasad ich uzasadniania, ale wobec których w wątpliwość jest podawany nawet sam wymóg sporządzania uzasadnienia.

Nie można jednak zapominać, że punktem odniesienia i podstawą wszelkich działań organów administracji publicznej jest konstrukcja państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)¹⁴. Zakres związania organów prawem określa w prawie administracyjnym zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Wymóg należytego uzasadnienia władczego aktu w sprawie z zakresu administracji publicznej wynika z przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁵. Art. 41 ust. 2 przewiduje między innymi, że w ramach przysługującego każdemu prawa do dobrej administracji mieści się obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Wymóg uzasadniania decyzji przewiduje art. 18 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej¹⁶. Należy uznać go za fundament

¹⁴ Por. m.in. L. Nowopolski, *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone władczym działaniem administracji publicznej*, [w:] Z. Janku [et. al.] (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 400.

¹⁵ W dniu 13 grudnia 2007 r. włączono ją do Traktatu Lizbońskiego, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r.

¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 września 2001 r.

prawa do dobrej administracji i objąć nim nie tylko władcze indywidualne i konkretne akty administracyjne, ale także abstrakcyjne i generalne władcze akty normatywne.

W demokratycznym państwie prawnym każdy projekt aktu normatywnego powinien posiadać uzasadnienie. Służy ono ujawnieniu intencji prawodawcy i jest jednym z mechanizmów kontroli społecznej, umożliwiając pośrednie uczestnictwo ogółu obywateli danego państwa w procesie rządzenia państwem. Oprócz tej funkcji podstawowej, uzasadnienie projektu aktu normatywnego odgrywa także niezwykle ważną rolę w samym procesie prawotwórczym, upowszechniając wiedzę o projektowanej regulacji, porządkując informacje uzyskiwane na poszczególnych etapach tego procesu, a finalnie – służąc w procesie stosowania prawa jako niesamoistne źródło ułatwiające, a niekiedy wręcz umożliwiające zrozumienie intencji prawodawcy.

Z tego powodu w orzecznictwie sądów administracyjnych zasadnie przyjmuje się, że wymóg każdorazowego sporządzenia uzasadnienia aktu prawa miejscowego wynika z ogólnych zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji RP, w tym zwłaszcza z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz z zasad praworządności i legalności (art. 7). Wymogiem tym objąć należy wszelkie władcze działania administracji, zarówno indywidualne i konkretne¹⁷, jak i abstrakcyjne i generalne¹⁸. Jest to niezbędne dla zapewnienia poprawności legislacyjnej tych aktów, a tym samym ich legalności. Przy sporządzaniu takiego uzasadnienia prawodawca lokalny winien posłużyć się przytoczonymi powyżej wytycznymi, które sformułowano wobec zasad sporządzania uzasadnień innych aktów normatywnych, w tym zwłaszcza rozporządzeń. Zaniechanie wymogu sporządzenia uzasadnienia projektu aktu normatywnego uniemożliwia dokonanie oceny zgodności aktu legislacji administracyjnej z upoważnieniem ustawowym, na podstawie którego został wydany, w tym oceny, czy mieści się on w zakresie tego upoważnienia jako akt wykonawczy do ustawy. Sam brak należytego uzasadnienia należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Już sama ta wada w przypadku uchwały lub zarządzenia stanowi przesłankę do stwierdzenia ich nieważności.

¹⁷ Por. m.in. orzecznictwo sądów administracyjnych w odniesieniu do aktów (uchwał lub zarządzeń organu prowadzącego, tj. organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego) odwołujących dyrektorów szkół ze stanowiska, w którym podkreśla się, że akty takie powinny być odpowiednio uargumentowane bezpośrednio w uzasadnieniu podjętego aktu, np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 sierpnia 2011 r., IV SA/GI 986/10, LEX nr 896441; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., I OSK 314/11; wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 stycznia 2012 r., III SA/Lu 609/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2014 r., III SA/Kr 1342/13.

¹⁸ Por. m.in. orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące aktów prawa miejscowego organów stanowiących gmin ustalających godziny otwierania i zamykania placówek handlowych i gastronomicznych, np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2010 r., III SA/Kr 1/09; szerzej D. Dąbek, *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Lu 532/05*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 3, s. 150–172.

Stworzenie jednolitego kanonu podstawowych wymogów formalnych, składających się na techniczną poprawność tworzonych aktów prawa miejscowego, ale nie zamykających jednocześnie możliwości wprowadzania statutami dodatkowych wymogów wynikających z warunków lokalnych, stanowiłoby ważny krok w kierunku wzmocnienia gwarancji zasady demokratycznego państwa prawnego. Oczywiście zasady te objąć powinny nie tylko sam obowiązek każdorazowego sporządzenia uzasadnienia dla stanowionego przez administrację prawa, ale także inne istotne z punktu widzenia realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego wymogi procesu legislacyjnego, w tym zwłaszcza procedurę konsultacji społecznych w toku procesu stanowienia prawa¹⁹, wymóg każdorazowej analizy skutków społecznych i gospodarczych projektowanych regulacji itp. Wzmocniłoby to gwarancje realizacji podstawowych z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego zasad otwartości, jawności, transparentności i skuteczności działania administracji.

Drugim podstawowym wątkiem, na który warto zwrócić uwagę w kontekście tytułowej legislacji administracyjnej pod rządami prawa, znajdującym się na drugim z biegunów wymienionych przez Arystotelesa w przytoczonym na wstępie poglądzie dotyczącym zasad dobrego administrowania, jest występujące obecnie w Polsce znaczące ograniczenie możliwości przeprowadzenia sądowej kontroli legalności aktów legislacji administracyjnej, wynikające ze sposobu określenia tzw. legitymacji skargowej w sprawach ze skarg na uchwały lub zarządzenia podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej, w tym na akty prawa miejscowego. Sądowoadministracyjna kontrola jest w Polsce uruchamiana wniesioną przez jednostkę skargą. W typowych sprawach poddanych kognicji sądów administracyjnych, tj. w sprawach kontroli legalności decyzji administracyjnych, skargę może wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny²⁰, czyli każdy, kto ma interes prawny w przeprowadzeniu przez sąd kontroli legalności tej decyzji. W przypadku natomiast skarg na uchwały lub zarządzenia podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej skargi do sądu nie może wnieść każdy, lecz tylko „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżonym aktem prawa miejscowego”²¹. Legitymacja skargowa została zatem bardzo poważnie ograniczona, sądowa kontrola jest bowiem uruchamiana jedynie wtedy, gdy skarżący wykaże, że ten akt, który chce poddać kontroli sądowej, naruszył jego interes prawny lub uprawnienie. Ten akt

¹⁹ Por. m.in. szerzej B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji w procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 16–39.

²⁰ Art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.).

²¹ Art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446), art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445), art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486) oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525).

musi zatem już obowiązywać i musiał już wywołać negatywne skutki dla interesu prawnego skarżącego. Interes prawny to interes oparty na prawie materialnym (wynikający z prawa materialnego), aktualny, indywidualny i realny. Trzeba też dodać, że interes prawny jest w doktrynie i orzecznictwie rozumiany wąsko. Przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej²². W orzecznictwie podkreśla się, że kryterium naruszenia interesu prawnego, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie, oznacza, że akt ten musi naruszać interes prawny skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty na konkretnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego²³. Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże „związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej”²⁴. To na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Musi on wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia²⁵. Skarżący musi zatem wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia²⁶. Interes ten powinien być bezpośredni, konkretny i realny²⁷. Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżonym aktem musi w dacie wniesienia skargi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków²⁸. Nawet ewentualna sprzeczność aktu z prawem nie daje zatem legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli akt ten nie naruszył prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego²⁹. Składając taką skargę, skarżący musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją a zaskarżonym aktem, to znaczy, że zachodzi związek polegający na tym, że akt narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny

²² Por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83.

²³ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 r., II SA 74/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 89.

²⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 424.

²⁵ Por. m.in. wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114; por. też wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2004 r., II SA/Bk 364/04, Lex nr 173736.

²⁶ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04, LEX nr 171196; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 1127/05, LEX nr 194894; wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 84/08.

²⁷ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 r., I OSK 715/05, LEX nr 192482; por. też wyrok NSA z dnia 4 września 2001 r., II SA 1410/01, Lex nr 53376; postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, ONSA z 1996 r., nr 4, poz. 170.

²⁸ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 84/08.

²⁹ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2451/11.

lub uprawnienie, albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej.

Takie ograniczenie legitymacji skargowej nie jest uzasadnione. Akty prawa miejscowego to powszechnie obowiązujące źródła prawa, kontrola zgodności z prawem ich wydawania powinna zatem mieć charakter obiektywny. Przyjęta w Polsce regulacja, ograniczająca możliwość wniesienia skargi do sądu jedynie przez kogoś, kto zdoła wykazać, że dany akt naruszył jego interes prawny lub uprawnienie, w wielu wypadkach pozbawia sąd możliwości przeprowadzenia kontroli. Z powodu niemożliwości wykazania przez skarżącego, że jego interes prawny został naruszony, sąd nie może przejść do kontroli legalności danego aktu legislacji administracyjnej, nawet jeżeli dostrzeże, że ten akt dotknięty jest wadami istotnymi (istotnie narusza prawo). W ten sposób akty legislacji administracyjnej mogą unikać sądowej kontroli, przez co prawa indywidualne jednostek nie są należycie chronione. Takie akty legislacji administracyjnej niezgodne z prawem, a nieskontrolowane przez sąd z powodu uchybień dotyczących legitymacji skargowej skarżącego, będą mogły stanowić wiążącą podstawę prawną dla administracji w kolejnych indywidualnych i konkretnych rozstrzygnięciach wydawanych przez administrację wobec kolejnych osób w przyszłości. Z powodu takiej regulacji prawnej, ograniczającej możliwość wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu administracji publicznej podjęte w sprawie z zakresu administracji publicznej od wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącego, poważnego ograniczenia doznaje uprawnienie do zaskarżenia do sądu „osoby publicznej z powodu nieprzestrzegania prawa”, w którym Arystoteles upatrywał podstawowej gwarancji dobrej administracji. Ochrona indywidualnych interesów jednostki przed niezgodnym z prawem stanowieniem prawa przez administrację nie jest zatem niestety w Polsce należycie zagwarantowana.

Administration's legislation under the rule of law

Abstract

Right to good administration means that the authorities should be subordinated to the law and individuals have a right to initiate a judicial review of the administration. Executive authorities are, by definition, appointed to execute law (application of the law). But we must remember that administrative bodies can also introduce legislation (create law). From the perspective of individual rights protection, this sphere of administration activities is just as important, or perhaps even more important than administrative law execution in individual cases. Very important are both to the means of protection: against unlawful law application by administration and legal remedies protecting against unlawful administrative lawmaking. Therefore, not only the procedure of administrative application of law should be regulated, but also the procedure of administrative lawmaking. The protection of individual rights from unlawful administrative lawmaking is not appropriately guaranteed in Poland. One of its most important reasons is regulation limiting the right to file a complaint against an enactment of local law, depending on the proof of the breach of the claimant's legal interest.

Keywords

right to good administration, principle of a democratic state ruled by law, administration's legislation, explanatory statement of the normative act, judicial control of administration, legal protection against administrative legislation

Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2003
- Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, tłum. L. Piotrowicz, Kraków 1931
- Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji w procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4
- Bąkowski T., *Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z Zasadami techniki prawodawczej*, [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna, Teoria. Orzecznictwo. Praktyka*, Warszawa 2012
- Bąkowski T., *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 1
- Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008
- Dąbek D., *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Lu 532/05*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 3
- Kornobis-Romanowska D., Łacny J., Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2010
- Nowopolski L., *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone władczym działaniem administracji publicznej*, [w:] Z. Janku [et. al.] (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005
- Seniuk M., *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3
- Wierczyński G., *Zasady techniki prawodawczej (uwagi polemiczne)*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2
- Wierzbowski M., Hofmann H. C. H., Schneider J-P., Ziller J. (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, tekst opublikowany w języku polskim M. Wierzbowski, A. Kraczkowski (red.), Warszawa 2015
- Wojtczak S., *Zasady techniki prawodawczej – kilka uwag dodatkowych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 10

- Wojtczak S., *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1
- Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)*, [w:] J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008
- Wronkowska S., *O czym tworzacy prawo wiedzieć powinni*, „Rzeczpospolita” z 13.09.2002 r.
- Wronkowska S., *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przełęcz Legislacyjny” 2004, nr 4
- Wronkowska S., *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004
- Zalasiński T., *Uwagi w sprawie Zasad techniki prawodawczej (w związku z artykułem S. Wojtczak)*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 6