

PAWEŁ ZABORNIAK

Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądoadministracyjnym

Wprowadzenie

Skargi sądoadministracyjnej nie można zakwalifikować do środków zaskarżenia w pełni doskonałych, czyli skutkujących bezwzględny zakazem wykonywania podważanego aktu lub czynności organu administracji publicznej¹. Nieprzyznanie skardze do sądu administracyjnego cech suspensywności należy wiązać z koniecznością postrzegania działań organów administracji publicznej jako odpowia-

¹ Projektujący reformę sądownictwa administracyjnego, wzorem poprzednich rozwiązań, nie zdecydowali się uznać skargi sądoadministracyjnej za środek bezwzględnie suspensywny. W okresie dwudziestolecia międzywojennego wniesienie skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego nie powodowało skutku w postaci wstrzymania wykonywania orzeczenia czy zarządzenia władz administracyjnych objętych tym środkiem. Podobne rozwiązania przyjęto w ustawodawstwie powojennym regulującym jednoinstancyjne postępowanie sądoadministracyjne. Ich ewolucje omawia R. Sawuła, [w:] *Suspensywność skargi sądoadministracyjnej*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2, s. 197 i nast. Skutek suspensywny wniesienia skargi do sądu administracyjnego z mocy prawa, a nie na wniosek, przewiduje ustawodawstwo Republiki Federalnej Niemiec. Na temat tych regulacji patrz szerzej: A. Kubiak, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądoadministracyjnym w RFN*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 2, s. 29 i nast. oraz Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 lipca 2004.*, sygn. OSK 591/04, OSP 2005, nr 4, s. 207. W aktualnym stanie prawnym wykonywanie aktu lub czynności organów administracji publicznej, pomimo zainicjowania sądowej kontroli tych działań, dopuszcza art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 152, poz. 1270 ze zm.; zwana dalej P.p.s.a.).

dających normom obowiązującego prawa². Ustawodawca mając świadomość niebagatelnych komplikacji, jaką mogą zaistnieć w rezultacie wykonania aktu lub czynności objętej kontrolą sądu administracyjnego, wprowadził do procedury sądowoadministracyjnej instytucję wstrzymania wykonania, określaną w literaturze i orzecznictwie także jako ochrona tymczasowa³. Mechanizmy przewidujące stosowanie ochrony tymczasowej są uznawane za nieodzowny element systemu sądowej kontroli administracji publicznej.

Projektujący przepisy reformujące sądownictwo administracyjne rozstrzygnęli o możliwości wstrzymania wykonania aktów generalnych wydawanych przez terenowe organy administracji publicznej⁴. Warunki stosowania tej instytucji wyrażają unormowania zawarte w art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a.⁵ Zdecydowana wypowiedź prawodawcy o możliwości stosowania instytucji wstrzymania wykonania wobec aktów generalnych, spowodowała dezaktualizację kwestii dopuszczal-

² Domniemanie legalności aktu stanowi jeden z elementów władztwa administracyjnego wykorzystywanego przez organy administrujące do realizacji zadań publicznych. Na ten temat patrz szerzej: J. Borkowski, [w:] *System prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 49. Por. postanowienie NSA z dnia 9 sierpnia 2005, sygn. II FSK 885/05, OSP 2006, nr 3, poz. 29.

³ Por. Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Państwo i Prawo 2003, nr 5, s. 18-29.

⁴ Przepisy odrębne od P.p.s.a. dopuszczają wniesienie skargi, o ile akt generalny, wydany w sprawie z zakresu administracji publicznej, narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Zob. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.; zwana dalej u.s.g.), art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.; zwana dalej u.s.p.), art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.; zwana dalej u.s.w.) oraz art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. nr 80, poz. 872 ze zm.; zwana dalej u.a.rz.w.).

⁵ Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego może nastąpić także w toku postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową. Podstawy prawne wstrzymania wykonania uchwały, zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego przez organy nadzoru nad działalnością komunalną zawiera art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p oraz art. 82 ust. 2 u.s.w.

ności wstrzymania wykonania aktu generalnego w toku postępowania sądownoadministracyjnego⁶.

Zakres przedmiotowy ochrony tymczasowej

Zakresem ochrony tymczasowej objęto zarówno akty generalne⁷ organów jednostek samorządu terytorialnego stanowiące prawo po-

⁶ Wątpliwości te wystąpiły w związku z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r., o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm.; zwana dalej ustawą o NSA). Wiązały się one z zagadnieniem czy art. 41 ust. 1 ustawy o NSA, obejmując swym zakresem uchwały organów samorządu terytorialnego. NSA w postanowieniu z dnia 23 stycznia 1997 r., sygn. SA/Rz 1382/96, wypowiedział następujące zdanie: *w przypadku złożenia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym na uchwałę organu gminy nie jest dopuszczalne w świetle art. 40 ust. 1 ustawy o NSA w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 5 tej ustawy złożenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały, żądanie bowiem takie nie znajduje podstawy prawnej w obowiązującym prawie*. Pogląd o niedopuszczalności stosowania tej regulacji wobec uchwał organów gminy, NSA oparł m.in. na stanowisku T. Wosia, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 145-146. Powołany wyżej wyrok NSA poddał krytyce Z. Kmiecik w głosie opublikowanej w OSP 1998 r., nr 3, s. 129. Jego zdaniem, nie można zgodzić się na pozbawienie sądu możliwości wstrzymania wykonania uchwały, skoro w tego rodzaju kompetencje wyposażono organy nadzoru. Pogląd Z. Kmiecika podzielił J. Świątkiewicz, [w:] *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Białystok 1999, s. 156.

⁷ Pod pojęciem aktu generalnego organu terenowego administracji publicznej rozumiem taki akt tego organu, który w sposób władczy wskazuje generalnie oznaczonym adresatom wzorce postępowania dające się zastosować w nieograniczonej lub ograniczonej liczbie sytuacji. Generalność aktów, czyli wskazanie jego adresata lub adresatów bez ich indywidualizowania, pozwala odróżnić tę formę działania administracji od aktów indywidualnych, czyli aktów skierowanych do konkretnego adresata lub adresatów. Najczęściej dokonywany podział aktów generalnych organów terenowych to podział na akty prawa miejscowego i akty wewnętrzne. Por. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 5 i nast. Termin „akty wewnętrzne” i „prawo wewnętrzne” używam za E. Ochendowskim. Zdaniem autora posługiwanie się określeniem „akty wewnętrzne” czy „prawo wewnętrzne” jest bardziej uzasadnione od terminu akty wewnętrznego kierownictwa. Zob. E. Ochendowski, *Glosa do wyroku NSA 8 stycznia 1992 r.*, sygn. SA/Wr 1125/91, OSP 1993, nr 11. Temat norm prawa wewnętrznego podjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 45. W literaturze zagadnienie norm wewnętrznych omawia m.in.: T. Rabska, *Prawny*

wszechnie obowiązujące oraz prawo wewnętrzne. Problem, jaki wiąże się z zakresem przedmiotowym omawianej instytucji, wynika m.in. z pytania o dopuszczalność wstrzymania wykonania aktów obowiązujących w strukturach terenowych organów administracji rządowej.

Wykładnia literalna art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a. pozwala ustalić, że wstrzymanie wykonania obejmuje wszystkie kategorie aktów generalnych terenowych organów administracji rządowej. Potwierdza to art. 61 § 2 pkt 3 P.p.s.a., w którym jest mowa o „aktach terenowych organów administracji rządowej”. Zawarta w tym przepisie wypowiedź nie pozwala zawęzić aktów generalnych organów administracji rządowej do aktów stanowiących prawo powszechnie obowiązujące. Można postawić tezę, iż ustawodawca używając pojęcia „akt” pragnął umożliwić zastosowanie ochrony tymczasowej nie tylko do przepisów prawa miejscowego, ale również do aktów zawierających wyłącznie normy wewnętrznie obowiązujące. Ten wniosek okazuje się błędny, jeżeli zestawimy art. 61 P.p.s.a. z treścią art. 3 § 2 P.p.s.a. Należy przypomnieć, iż art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. poddaje kontroli sądów administracyjnych akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Wyraźne wskazanie w tym przepisie na akty prawa miejscowego wydaje się wykluczać kontrolę sądownoadministracyjną wobec tych działań terenowych organów administracji rządowej, które nie noszą cech prawa powszechnie obowiązującego. Na ograniczenie zakresu kontroli sądu administracyjnego wskazują też przepisy u.a.rz.w. Właściwy w tej mierze art. 44 ust. 1 u.a.rz.w. daje podstawę do złożenia skargi wyłącznie na akty prawa miejscowego organów administracji rządowej wydane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Należy przyznać, że o dopuszczalności zaskarżania innych niż prawo miejscowe przejawów działalności prawotwórczej terenowych organów administracji rządowej mógłby świadczyć art. 45 ust. 1 u.a.rz.w. Powołany przepis, pozwala na odpowiednie stosowanie art. 44 u.a.rz.w., w sytuacji gdy wojewoda lub organy administracji niezespółonej nie

mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania, Wrocław 1990, s. 73 i nast.; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 108 i 109; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003, s. 69-68.

wykonują czynności nakazanych prawem lub przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne naruszają prawa osób trzecich. Wnoszenie skarg na akty generalne niebędące aktami prawa miejscowego umożliwiłoby zaliczenie tych aktów do czynności prawnych wojewody lub organu administracji niezespolonej⁸. Ten zabieg wyklucza jednak art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., który bardzo wyraźnie zawęża kontrolę sądów administracyjnych do aktów administracji rządowej stanowiących przepisy powszechnie obowiązujące. Jego treść, w odróżnieniu od art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. nie daje argumentów pozwalających na merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej na akt generalny administracji rządowej obowiązujący wyłącznie wewnątrz struktur tej administracji.

Kierując się powyższym ustaleniem można udzielić odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność stosowania art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a. wobec aktów generalnych terenowych organów administracji rządowej. Jest pewnym, że nieobjęcie kontrolą sądów administracyjnych aktów generalnych, które nie stanowią prawa miejscowego i nie dotyczą wykonywania administracji publicznej pociąga za sobą nie tylko niedopuszczalność skargi, ale również zakaz stosowania instytucji ochrony tymczasowej. Odmowa wstrzymania wykonania będzie w tym wypadku uzasadniona brakiem właściwości sądu administracyjnego do skontrolowania tego rodzaju działań organów administracji rządowej. Podobne zdanie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA) w postanowieniu z dnia 24 lutego 2005 r. sygn. OZ 1592/04⁹. Udzielenie ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 P.p.s.a., możliwe jest jedynie w odniesieniu do takich aktów i czynności organów administracji publicznej, które objęte są zakresem kontroli działalności administracji publicznej, sprawowanej przez sądy administracyjne. Tą uwagę należy odnieść do wszystkich tych aktów generalnych administracji publicznej, które zostały wyłączone spod kognicji sądów administracyjnych. Dla przykładu, sąd nie będzie władny wstrzymać wykonania zaskarżonej uchwały organów samorządu tery-

⁸ Por. W. Maciejko, P. Zaborniak, *Skarga na uchwały organów samorządu województwa*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 4, s. 54.

⁹ Niepubl.

torialnego podjętej w sprawie niezwiązanej z realizacją zadań administracji publicznej.

Projektującym reformę sądownictwa administracyjnego nie udało się uniknąć pewnych błędów w formułowaniu przepisów dotyczących wstrzymania wykonania aktów generalnych przez organ. T. Woś trafnie zwraca uwagę na niepoprawną konstrukcję art. 61 § 2 pkt 3 P.p.s.a.¹⁰ Trudno nie zgodzić się z Autorem, iż treść art. 61 § 2 pkt 3 P.p.s.a. nie została właściwie skorelowana z art. 3 § 2 pkt 6 tej ustawy. Otóż art. 61 § 2 pkt 3 P.p.s.a. nie uwzględnia zarządzeń organu wykonawczego gminy, chociaż skarga na tego rodzaju akty jest w świetle art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. dopuszczalna. Przepis art. 61 § 2 pkt 3 P.p.s.a. posługuje się wyłącznie wyrażeniem „uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków” oraz „akty terenowych organów administracji rządowej”. Wykorzystując metodę wykładni językowej można byłoby skutecznie bronić tezy, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), nie został wyposażony w uprawnienia do wstrzymania wykonania wydanych przez siebie zarządzeń. Stosowanie wyłącznie interpretacji językowej art. 61 § 2 pkt 3 P.p.s.a. nie jest właściwe z tego względu, że jej wyniki pozostają w pewnej sprzeczności z pozostałymi regułami wykładni prawa.

Przy rozważaniu tej kwestii warto posłużyć się wykładnią systemową. Nie sposób kwestionować objęcia kognicją sądów administracyjnych zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawodawca byłby niekonsekwentny gdyby zamierzał wykluczyć wstrzymanie wykonania zarządzeń organów wykonawczych gminy o cechach generalnych. Dopuszczając sądową kontrolę zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie mógłby jednocześnie pozbawić skarżących prawa do składania wniosku o wstrzymanie wykonania tego aktu. Dopuszczając przeciwną interpretację opartą o wykładnię językową art. 61 § 2 pkt 3 P.p.s.a., wyrazilibyśmy zgodę na pominięcie zasady sprawiedliwości proceduralnej, która nakazuje skarżących występujących ze skargami na akty zaliczone do tej samej kategorii

¹⁰ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 299 i 300.

form działania traktować w ten sam sposób. Reasumując, instytucja ochrony tymczasowej swym zakresem przedmiotowym obejmuje niezależnie od stosowanej przez ustawodawcę nazwy, akty generalne organy administracji samorządu gminnego wskazane w treści art. 3 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 101 ust. 1 u.s.g.

Wykonalność aktów generalnych

Możliwość wstrzymania wykonania aktu generalnego, podobnie jak decyzji i postanowienia, należy oceniać przez pryzmat wykonalności tych form działania¹¹. Innymi słowy, wykonalność aktu generalnego może ulec wstrzymaniu, o ile zawarte w nim normy będą nadawać się do wykonania w rozumieniu art. 61 P.p.s.a. Jeżeli zostanie stwierdzone, że akt generalny może zostać wykonany, to tym samym sąd administracyjny będzie mógł rozważać czy skutki tej wykonalności wypełniają przesłanki, od których uzależniono zastosowanie ochrony tymczasowej (tj. niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków)¹². Wypada zastanowić się czy jest możliwe wyodrębnienie w grupie aktów generalnych organów terenowych takiej ich podgrupy, co do której nie da się zastosować instytucji ochrony tymczasowej.

Na gruncie poprzednio obowiązujących regulacji w orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowano stanowisko, że akt prawa

¹¹ Nauka prawa administracyjnego zdefiniowała wykonalność aktu administracyjnego. Według T. Woś wykonanie aktu administracyjnego oznacza spowodowanie, sprowadzenie, w sposób dobrowolny lub w trybie przymusowym, takiego stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu. T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 295. Przed T. Wosiem, w podobny sposób wykonalność aktu administracyjnego opisywał J. Jendrośk, [w:] *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1964, s. 22. Zdaniem L. Klat-Werteleckiej akt administracyjny jest orzeczeniem wykonalnym, jeżeli ze względu na zawartą w nim treść nadaje się do wykonania niezależnie od tego, czy w konkretnym przypadku dopuszczalne jest wszczęcie postępowania administracyjnego. Por. szerzej: L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Kraków 2007, s. 547.

¹² T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 295.

miejscowego zostaje wykonany z chwilą wejścia w życie. Jeżeli akt tego rodzaju wszedł w życie i staje się obowiązującym prawem to można mówić o stosowaniu jego przepisów. Nie może wchodzić w rachubę wstrzymanie aktu normatywnego obowiązującego. Takie stanowisko zajął NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 15 maja 2000 r., sygn. OPS 1/00¹³. Sąd wypowiadając to stanowisko rozróżnił wykonanie aktu normatywnego, które polega na wprowadzeniu jego przepisów w życie, od stosowania zawartych w nim norm. Sąd dopuszczając wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego, nie zezwolił na zawieszenie stosowania norm, które stały się obowiązującym prawem.

Słuszność zredukowania możliwości wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego, które weszły w życie potwierdził ustawodawca w treści art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a. Wskazane regulacje wykluczają dopuszczalność wstrzymania wykonania aktu generalnego nie z powodu braku cechy wykonalności, lecz z powodu uzyskania przez akt mocy powszechnie obowiązującej. O takiej konstrukcji powołanych regulacji mogły zdecydować inne względy niż te, które posłużyły na potwierdzenie tej uchwały NSA z 15 maja 2000 r. sygn. OPS 1/00. Argumentacji tej uchwały można zarzucić zbyt uproszczone sprowadzenie wykonalności aktu generalnego do momentu, w którym przepis prawa wchodzi w życie. Wykonanie normy polega, bowiem nie tylko na doprowadzeniu do uzyskania mocy obowiązującej, ale przede wszystkim na jej stosowaniu, a w ujęciu szerokim także na jej przestrzeganiu¹⁴. Uzyskanie mocy obowiązującej powoduje stan, w którym akt prawa miejscowego nadaje się do wykonania, a nie, że został już wykonany. Można powiedzieć, że wykonywanie normy generalnej powszechnie obowiązującej jest uzależnione od wejścia w życie. Bez zachowania tego wymogu akt prawa miejscowego nie uzyskuje cech wykonalności. Podstawy do uznania aktu prawa miej-

¹³ ONSA 2000, nr 4, poz. 134.

¹⁴ Por. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 16. Autor ten zauważa, że wykonanie prawa obejmuje w szerokim sensie zarówno realizowanie, przestrzeganie, jak i stosowanie prawa. W węższym ujęciu wykonywanie prawa należy wiązać z podejmowaniem na jego podstawie działań. Takie znaczenie posiada wykonywanie prawa w języku prawniczym.

scowego za wykonany z chwilą wejścia w życie nie daje zakwalifikowanie zawartych w nim norm do kategorii norm stosowanych bezpośrednio, czyli kształtujących stosunki administracyjnoprawne bez podejmowania czynności prawnych lub materialno-technicznych. Wykonalność normy generalnej może przyjąć postać czerpania z jej treści uprawnień lub wykonywania obowiązków bez potrzeby podejmowania ze strony organu czynności konkretyzujących.

Wejście w życie aktu prawa powszechnie obowiązującego nie może, przynajmniej w wyżej przyjętym znaczeniu, powodować bezprzedmiotowości wniosku skarżącego o wstrzymanie wykonania¹⁵. Taka bezprzedmiotowość nie zaistnieje, albowiem norma, która stała się obowiązującym prawem będzie stanowić podstawę działań konkretyzujących bądź też źródło praw lub obowiązków niewymagających konkretyzacji.

Można przypuszczać, że celem przyjętego w art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a. wykluczenia było wzmocnienie zasady domniemania legalności aktów prawa miejscowego. Jest ona w tym wypadku na tyle silna, że nakazuje stosowanie obowiązującego przepisu choćby działania podjęte na jego podstawie groziły skarżącemu niebezpieczeństwem powstania znacznej szkody lub spowodowania skutków trudnych do odwrócenia. Dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie na akty prawa miejscowego, które weszły w życie i które nie uzyskały mocy obowiązującej, niewątpliwie sprzyja zwiększeniu poczucia pewności prawa stanowionego przez organy terenowe administracji publicznej. Ustanie obowiązku wykonywania aktu prawa miejscowego może nastąpić jedynie na mocy prawomocnego wyroku stwierdzającego nieważność aktu. Przyjęta w art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a. koncepcja wpisuje się w model hierarchicznej budowy norm prawnych. Zakaz wstrzymania obowiązywania prawa miejscowego można uzasadnić wyższą pozycją jego norm w stosunku do aktów indywidualnych organów administrujących, których wykonalność może ulec wstrzymaniu, pomimo że stały się ostateczne.

Reasumując, instytucja wstrzymania wykonania nie może w świetle art. 61 P.p.s.a. stanowić bariery dla stosowania czy przestrzegania

¹⁵ Por. Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w ...*, s. 24.

norm aktu prawa miejscowego, jeżeli spełnione zostały warunki użycia powszechnej mocy obowiązującej. Można postawić tezę, iż bariera ta została ustanowiona nie z tego powodu, iż ustawodawca zrównuje wykonanie aktu prawa powszechnie obowiązującego z wejściem w życie, lecz z przyczyn dotyczących natury prawa powszechnie obowiązującego. Niewątpliwie przyjęta w art. 61 P.p.s.a. konstrukcja ochrony tymczasowej pozwala zapobiec jedynie wejściu w życie aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji powstaniu obowiązku jego wykonywania, przynajmniej na czas rozpatrzenia skargi.

Biorąc pod uwagę ustaloną przez ustawodawcę procedurę stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, a przede wszystkim cel ich stanowienia¹⁶, należy stwierdzić, iż wszystkie uchwały, rozporządzenia i zarządzenia organów terenowych administracji publicznej zawierające przepisy prawa powszechnie obowiązującego będą podlegać wykonaniu, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a. Wykonanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu jego norm w życie, a po uzyskaniu mocy obowiązującej na stosowaniu i przestrzeganiu tych norm. Bez tego rodzaju następstw, cele stanowienia prawa nie mogłyby zostać urzeczywistnione. Przyjęcie takiego spojrzenia na zagadnienie wstrzymania wykonalności aktu normatywnego powoduje uzasadniony logicznie obowiązek zaliczenia wszystkich aktów prawa miejscowego do aktów podlegających wykonaniu.

¹⁶ Cel stanowienia prawna odpowiada takiej rzeczywistości społecznej, w której może nastąpić realizacja normy prawnej, a co za tym idzie kształtowanie stosunków społecznych zgodnie z wolą prawodawcy. Wejście w życie aktu normatywnego jest równoznaczne z powstaniem stanu zdatności normy do wykonania. Powstanie tego stanu nie oznacza, że norma będzie stosowana czy przestrzegana. O niebycie prawnym normy może zdecydować brak jakiegokolwiek bytu, czy tworzywa, na który norm by oddziaływała oraz brak perspektyw na ukształtowanie rzeczywistości przez normę. Realizacja tych składników niebytu prawnego nie przesądza jednak o niebycie normatywnym. Na temat bytów i niebytów prawnych patrz szerzej: W. Maciejko, *Uwagi o przedmiotach norm prawnych i podmiotowości normatywnej*, *Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka* 2007, nr 4, s. 64 i nast.

Wszystkie akty prawa miejscowego podlegają wykonaniu¹⁷, chociaż jak zauważono wyżej, nie do wszystkich można stosować instytucję ochrony tymczasowej. Z uwagi na to ustalenie można wyróżnić etapy wykonania aktu generalnego, z których pierwszy trwa do chwili uzyskania przez akt mocy obowiązującej. Następny etap wykonywania aktu rozpoczyna się z chwilą wejścia aktu w życie i polega na realizowaniu przez adresatów zawartych w nim norm. Ochronę tymczasową skarżący może uzyskać wyłącznie w okresie trwania etapu wstępnego. Obejmuje on w szczególności czynności polegającą na skierowaniu aktu do opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Po wydaniu aktu a przed wejściem w życie, organ lub sąd będzie uprawniony do zastosowania wobec skarżącego ochrony tymczasowej. Dla ustalenia czy akt nie wszedł w życie będzie mieć znaczenie dzień jego opublikowania oraz to czy upłynął okres *vacatio legis*. Zakończenie procesu skutkującego doprowadzeniem do stosowania aktu prawa miejscowego jest ściśle powiązane z końcem terminu *vacatio legis*. Ponieważ wejście w życie aktu należy wiązać z upływem czasu przewidzianego do zapoznania się z jego treścią, zastosowania art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a. nie uniemożliwia skierowanie aktu do publikacji, czy nawet jego opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Te zdarzenia nie powodują automatycznie wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Pewien wyjątek może stanowić sytuacja, w której akt prawa miejscowego wejdzie w życie w dniu jego opublikowania lub z mocą wsteczną. Wejście w życie aktu normatywnego bez zachowania okresu *vacatio legis* dopuszcza art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁸. Szczególnie krótki okres *vacatio legis* powołana wyżej ustawa przewiduje dla przepisów porządkowych¹⁹. Skrócone

¹⁷ Przeciwnie stanowisko prezentuje D. Dąbek. Autorka uważa, że akt będący źródłem prawa nie jest wykonywany, lecz po prostu obowiązuje. Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 286.

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. (Dz. U. Nr 68, poz. 449 ze zm.; zwana dalej ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych).

¹⁹ Według art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie

vacatio legis dla przepisów porządkowych w połączeniu z okresem, w jakim organy wykonawcze zostały zobowiązane do przekazywania tych przepisów wojewodzie powoduje w praktyce brak możliwości wstrzymania ich wykonania na podstawie art. 61 P.p.s.a.

Wykluczenie przez art. 61 P.p.s.a. możliwości wstrzymania stosowania i przestrzegania aktu prawa miejscowego powoduje dla podmiotu składającego skargę dość niebagatelne konsekwencje. Skarżący, aby uzyskać gwarancje płynące z ochrony tymczasowej powinien złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania przed dniem uzyskania przez skarżony akt mocy obowiązującej. Złożenie wniosku w dniu wejścia w życie aktu spowoduje, iż organ lub sąd będzie zobowiązany odmówić żądaniu choćby zaistniały przesłanki wstrzymania. Nawet złożenie wniosku przed wejściem w życie aktu prawa miejscowego nie będzie dawać pewności, że nie zostanie wydane rozstrzygnięcie odmowne uzasadnione wejściem w życie jego przepisów. Wystarczy, że organ lub sąd nie zdąży rozpoznać wniosku strony przed upływem *vacatio legis*.

W odróżnieniu od aktów prawa miejscowego, wstrzymanie wykonania aktów prawa wewnętrznego może nastąpić w każdym czasie. Dla art. 61 § 2 pkt 3 § 3 P.p.s.a. nie ma właściwie znaczenia czy akt wewnętrzny uzyskał czy nie uzyskał mocy obowiązującej. Takie znaczenie posiada jedynie to, czy akt tego rodzaju nadaje się do stosowania i przestrzegania, a więc czy zawiera wypowiedzi ustalające wzorce pożądanych zachowań. Biorąc pod uwagę takie znacznie wykonalności należało można stwierdzić, że nie każdy akt wewnętrzny podlega wykonaniu. Nie będą podlegać wykonaniu te spośród aktów nienormatywnych, które zawierać będą jedynie informacje o obowiązujących w danej dziedzinie przepisach prawa. Natomiast akty nienormatywne o charakterze wytycznych i instrukcji, będą podlegać wykonaniu poprzez uwzględnienie przez adresata aktu wskazówek interpretacyjnych.

krótszym niż trzy dni. Jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Postępowanie organu i sądu w przedmiocie wstrzymania wykonania aktu generalnego

W instrumenty pozwalające wstrzymać wykonanie aktu generalnego został wyposażony organ administracji, który wydał akt, jak również sąd administracyjny²⁰. Warto dodać, iż wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu przez sąd, ustawodawca nie uzależnił od bezczynności organu w sprawie rozpoznania wniosku skarżącego czy od wydania przez organ aktu odmawiającego wstrzymania²¹.

Procedury obowiązujące organ i sąd administracyjny zostały ukształtowane nieco odmiennie. Po pierwsze, wstrzymanie wykonania aktu generalnego przez organ może nastąpić na wniosek zainteresowanego, jak również z urzędu. W odróżnieniu od organu, sąd administracyjny związany zasadą skargowości nie może procedować w tym przedmiocie bez wniosku strony skarżącej. Przyznanie organowi administracji, który wydał akt możliwości wstrzymania jego wykonania z własnej inicjatywy jest w pełni uzasadnione. Otóż wydanie aktu powoduje powstanie po stronie organu i jego adresatów zobowiązania do jego wykonania, czyli do doprowadzenia do stanu zgodności rzeczywistości z treścią aktu. To zobowiązanie oznacza, że organ nie może bezczynnie oczekiwać na zakończenie postępowania sądowego, lecz powinien podjąć wszelkie działania w celu osiągnięcia stanu zgodnego z treścią aktu²². W przypadku aktów prawa miejscowego, organ będzie zobowiązany skierować akt do publikacji; pozostałe akty o cechach generalnych powinny zostać przekazane adresatom w celu

²⁰ Na gruncie przepisów ustawy o NSA, decyzja o wstrzymaniu wykonania aktu lub zawieszeniu czynności należała wyłącznie do sądu administracyjnego. Zob. art. 40 ust. 1 ustawy o NSA.

²¹ Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. nr 67, poz. 1188 ze zm.), Najwyższy Trybunał Administracyjny uzyskiwał kompetencje do wstrzymania wykonania zarządzenia lub orzeczenia dopiero wówczas gdy organ ostatniej instancji administracyjnej załatwił wiosek skarżącego odmownie lub przewlekał jego załatwienie.

²² J. Jendrośka przez wykonanie aktu administracyjnego rozumiał sprowadzenie takiego stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu. Zob. J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 22.

stosowania. Organ, który wydał akt mając świadomość złożenia skargi sądowoadministracyjnej, zwolni się od tych obowiązków, jeżeli wykorzysta instytucję wstrzymania wykonania. Może to uchronić organ od negatywnych konsekwencji (np. odpowiedzialność odszkodowawcza) realizacji swych działań normodawczych, jeżeli zostaną one uznane przez sąd za naruszające prawo. Konsekwencje, o których mowa mogą być szczególnie dotkliwe dla organu, gdyż skutki wykonania aktu generalnego obejmują znacznie szersze grono podmiotów w porównaniu do aktów o charakterze indywidualnym. Wstrzymując wykonanie aktu prawa miejscowego przed uzyskaniem mocy obowiązującej, organ zapobiegnie konieczności wzruszenia rozstrzygnięć indywidualnych podjętych na podstawie zawartych w nim norm²³. Wstrzymanie wykonania w pewnych warunkach może sprzyjać nie tylko skarżącemu, ale także organowi zobowiązanemu do wykonania aktu generalnego. Daje to dowód, że zakres podmiotowy ochrony tymczasowej może rozciągać się także na organ poddany kontroli.

Przepisy P.p.s.a., wyposażając organ administracji publicznej w prawo wstrzymania wykonywania aktów administracyjnych nie podają przesłanek pozytywnych stosowania tej instytucji. Tego rodzaju, przesłanki przyjmujące postać określonych niebezpieczeństw wykonania aktu, przewidziano jedynie dla sądu administracyjnego²⁴. Ich brak może oznaczać, że wystarczającą podstawą zastosowania omawianej instytucji przez organ jest czynność wniesienia skargi. W takiej sytuacji powinien on szczególnie wnikliwie rozważyć wstrzymanie wykonania aktu generalnego, jeżeli dostrzeże niebezpieczeństwo wystąpienia przesłanek, którymi związany jest sąd. Kierowanie się tymi przesłankami potwierdza art. 61 § 4 P.p.s.a. Przepis ten upoważnia sąd administracyjny do zmiany lub uchylecia postanowień kontrolowanego organu podjętych na podstawie art. 61 § 2 P.p.s.a. Okolicznościami, które będą wpływać na trwałość postanowień organu, są okoliczności, które posłużyły ustawodawcy do wskazania dyrektyw wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Organ podejmując rozstrzygnięcie na podstawie art. 61 § 2 P.p.s.a., aby przekonać sąd do wyrażonego w tym

²³ Zob. art. 147 § 2 P.p.s.a.

²⁴ Zob. art. 61 § 3 P.p.s.a.

postanowieniu stanowiska, nie może być obojętny na przesłanki ochrony tymczasowej wiążące sąd. Należy przyznać rację J. Borkowskiemu, iż przepisy P.p.s.a. pozostawiły organom administracji publicznej tylko pozorną swobodę wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności²⁵. Przesłanką negatywną, a więc uniemożliwiającą wstrzymanie wykonania aktów prawa miejscowego, jest wejście w życie tego aktu.

Trudno znaleźć w przepisach procedury administracyjnej wypowiedź wskazującą formę, w jakiej organ wyraża swą wolę w przedmiocie wstrzymania wykonania aktu generalnego. Wydaje się, że jedyną dopuszczalną formą działania organu będzie forma, jaką przyjęto przy podejmowaniu aktu. Forma decyzji administracyjnej lub postanowienia, czyli forma aktu indywidualnego w odniesieniu do aktów o charakterze generalnym jest wykluczona, gdyż tego rodzaju rozstrzygnięcie nie może odnosić się wyłącznie do skarżącego i pozostałych uczestników postępowania. Akt generalny jest tu bardziej odpowiedni gdyż zakres podmiotowy jego oddziaływania, podobnie jak aktu zaskarżonego, będzie obejmować wszystkich adresatów aktu²⁶.

Kolejne pytanie, jakie wiąże się z tym zagadnieniem to dopuszczalność skargi na akt wstrzymujący wykonanie zaskarżonego aktu generalnego. Interes w skontrolovaniu aktu wstrzymującego wykonanie miałyby przede wszystkim te podmioty, którym zaskarżony akt przyznaje pewne uprawnienie lub potwierdza ich istnienie. Odpowiedź na to pytanie kryje się w regulacjach pozwalających wnieść skargę na akty generalne. Przepisy te nie pozwalają wyprowadzić tezy o niedopuszczalności drogi sądowej. Dlatego merytoryczne rozpozna-

²⁵ J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 78. Autor ten pisze, że po przekazaniu skargi i akt sprawy sąd administracyjny będzie oceniał potrzebę wstrzymania wykonania zgodnie z przesłankami wymienionymi w przepisie art. 61 § 2 P.p.s.a. Działanie organu będzie uznane za racjonalne, gdy będzie on w rozstrzygnięciu tej kwestii brał pod uwagę przesłanki wiążące sąd administracyjny.

²⁶ Podobnie Ł. Strzępek, [w:] R. Mikosz, G. Radecki, Ł. Strzępek, *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, Warszawa 2008, s. 197.

nie skargi jest moim zdaniem uzależnione wyłącznie od spełnienia przez wnoszącego wymogów proceduralnych ustalonych przez prawodawcę w P.p.s.a. oraz w ustawach odrębnych.

Sąd administracyjny wstrzymując wykonanie aktu generalnego zobowiązany jest wykazać w treści uzasadnienia postanowienia niebezpieczeństwo wystąpienia w wyniku wykonania aktu znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków (art. 61 § 3 P.p.s.a.). Te niebezpieczeństwa powinny wiązać się bezpośrednio z sytuacją prawną lub faktyczną wnoszącego skargę. Wystąpienie wspomnianych niebezpieczeństw dla szerszego grona podmiotów będzie wzmacniać przekonanie o konieczności zastosowania przez sąd ochrony tymczasowej. Można wywnioskować, że skoro negatywne skutki realizacji aktu odczują adresaci, którzy nie wnieśli skargi, to również skarżący może zostać dotknięty określonymi w art. 61 § 3 P.p.s.a. konsekwencjami wykonania aktu.

Trudne do odwrócenia skutki obejmują swym znaczeniem skutki nieodwracalne. Konsekwencje nieodwracalne to następstwa, których nie da się unieważnić, czy też uznać za niebyłe. Chodzi tu o sytuację, w której nie będzie można żadnymi dostępnymi środkami przywrócić stanu prawnego lub faktycznego, jaki miał miejsce w czasie przed wykonaniem aktu generalnego. Przesłanka zobowiązująca do zastosowania instytucji wstrzymania wykonania wystąpi także wówczas, gdy przywrócenie stanu sprzed stosowania aktu będzie możliwe, ale przy wystąpieniu zdefiniowanych trudności. Sąd motywując swe orzeczenie nie może powoływać się na trudności nieokreślone. Chodzi tu o precyzyjne wskazanie w uzasadnieniu postanowienia, jakie konkretne przeszkody czy komplikacje wystąpią przy próbach przywrócenia stanu poprzedniego.

Kolejna przesłanka zastosowania ochrony tymczasowej wiąże się z niebezpieczeństwem wyrządzenia znacznej szkody. Literalna treść art. 61 § 3 P.p.s.a. posługując się terminem szkoda, nie zawęża tego pojęcia do szkody na majątku lub na dobrach niemajątkowych. Oznacza to, że wstrzymanie wykonania może nastąpić nie tylko z uwagi na uszczerbek w wartościach majątkowych skarżącego. Kryterium pozwalającym na zastosowanie tej przesłanki wstrzymania wykonania jest wyrażenie „znaczna szkoda”. *A contrario* jeżeli skutkiem wyko-

niania aktu generalnego byłaby szkoda lub szkoda o nieznaczących rozmiarach, to wstrzymanie jego wykonania nie powinno nastąpić. Ustalenie czy wykonanie aktu generalnego wyrządzi znaczną szkodę majątkową powinno wynikać z oceny wartości składników majątku wnoszącego. Instytucja wstrzymania wykonania ma w swej istocie chronić interesy skarżącego i dlatego to jego majątek sąd powinien zbadać i oszacować, a następnie ustalić czy zostanie on pomniejszony w takim stopniu, który należało będzie uznać za znaczny²⁷. Tego rodzaju uszczerbek powstanie wówczas, gdy na skutek stosowania aktu skarżący utraci możliwość zarobkowania lub pewne perspektywy na jego uzyskanie, a także wówczas, gdy jego majątek straci na wartości w sposób tak zdecydowany, że jego odtworzenie będzie poważnie utrudnione bądź niemożliwe²⁸. Stwierdzenie ewentualności wystąpienia szkód na wartościach niemajątkowych powinno każdorazowo skutkować wstrzymaniem wykonania aktu generalnego. Dobra tego rodzaju podlegają szczególnej ochronie prawnej i dlatego niebezpieczeństwo wystąpienia na nich uszczerbku niemającego istotnego zna-

²⁷ Za zasadne należy uznać stanowisko NSA wyrażone w postanowieniu z dnia 28 kwietnia 2005 r., sygn. II OZ 276/05, niepubl., według którego pojęcie „niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody” należy każdorazowo odnosić do statusu majątkowego skarżącego. Sąd uznał również, że tego pojęcia nie można wiązać z jakąś z góry określoną wartością, wyrażającą się w setkach tysięcy złotych. To co dla jednego będzie wartością, dla innego może oznaczać znaczną szkodę.

²⁸ Na poparcie tych wniosków można przytoczyć zdanie z uzasadnienia postanowienia WSA w Łodzi z dnia 17 października 2007 r., sygn. I SA/Łd 1132/07, *Gazeta Prawna* 2008, nr 4, s. A3. Zdaniem Sądu, na gruncie art. 61 § 3 P.p.s.a. pojęcie szkoda (majątkowa, jak też niemajątkowa) oznacza taką stratę, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia, ani też nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do stanu pierwotnego. Gdy kwestionowana w skardze decyzja nakłada na stronę obowiązek zapłaty określonej sumy pieniędzy, nie może być mowy o szkodzie w rozumieniu powołanego wyżej przepisu, gdyż w razie uwzględnienia skargi kwota ta będzie podlegała zwrotowi. Do tych sytuacji NSA zalicza także utratę przedmiotu świadczenia, które wskutek swych właściwości nie może zostać zastąpione jakimś innym przedmiotem, a jego wartość pieniężna nie przedstawiałaby znaczenia dla skarżącego lub gdy zachodziłoby niebezpieczeństwo poniesienia straty na życiu i zdrowiu. Zob. postanowienie NSA z 20 grudnia 2004 r., sygn. GZ 138/04, niepubl.

czenia będzie stanowić wystarczający powód zastosowania omawianej instytucji.

Ciężar wykazania przesłanek wstrzymania wykonania aktu generalnego przez sąd administracyjny

Budzącą wątpliwości kwestią jest obowiązek wykazania przesłanek wstrzymania wykonania aktu. Wypada zastanowić się, czy sąd administracyjny przy rozpoznawaniu wniosku oprócz argumentów powołanych przez stronę skarżącą powinien rozważyć także te okoliczności, które nie zostały wskazane w uzasadnieniu jej pisma, a mogą potwierdzać zaistnienie przesłanek zastosowania omawianej instytucji.

Orzecznictwo sądów administracyjnych konsekwentnie stoi na stanowisku, iż to skarżący zobligowany jest do wykazania przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Jako warunek wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji NSA w postanowieniu z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. I FZ 525/06²⁹, uznał wykazanie przez stronę okoliczności uzasadniających. Jeszcze mocniej pogląd o ciężącym na wnioskującym obowiązku wykazania argumentów uzasadniających objęcie ochroną tymczasową wyraził NSA w postanowieniu z dnia 7 kwietnia 2005 r., sygn. II OZ 201/05³⁰. W tezie tego postanowienia podkreślono, iż wnioskujący musi dokładnie przytoczyć okoliczności, które przemawiają za wstrzymaniem wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Prezentując taki sposób rozumienia art. 61 § 3 P.p.s.a., sądy administracyjne orzekały w większości przypadków, w których badano wnioski o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu³¹.

Pewien wyłom w tej linii orzeczniczej wprowadziło postanowienie NSA z dnia 31 marca 2005 r., sygn. II OZ 155/05³². Wyrażono w nim

²⁹ Gazeta Prawna 2007, nr 92, s. A3.

³⁰ Niepubl.

³¹ Zob. m.in.: postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. II FZ 452/06, niepubl.; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 lipca 2006 r., sygn. III SA/Wa 1540/06, niepubl.; postanowienie WSA z dnia 15 kwietnia 2006 r., sygn. II SA/Rz 135/06, niepubl.

³² Niepubl.

pogląd, według którego sąd administracyjny ma obowiązek uwzględnić z urzędu, a więc i bez wniosków strony, okoliczności decydujące o wstrzymaniu zaskarżonego aktu lub zaskarżonej czynności. Sąd w uzasadnieniu tego postanowienia podkreślił, iż dominującej w procedurze cywilnej kontrydiktoryjności, nie można przyjmować jako zasady w pełni obowiązującej na gruncie art. 61 § 3 P.p.s.a. Przy stosowaniu tego przepisu P.p.s.a., kierowanie się zasadą skargowości kończy się na etapie złożenia wniosku. Na etapie rozpoznawania wniosku sąd, winien brać pod rozwagę również i te okoliczności, które nie zostały powołane przez skarżącego. Poza tym, art. 61 § 3 P.p.s.a. nie zawiera wyrażenia „jeżeli strona wykaże” bądź podobnego. Ten wniosek, zdaniem NSA, potwierdzają kolejne części art. 61 P.p.s.a., a w szczególności § 4. Stanowisko o konieczności uwzględniania z urzędu skutków zaskarżonego aktu lub czynności zostało zaprobowane przez M. Bogusza w glosie do wskazanego postanowienia³³. Powołany Autor pisze, iż przytoczenie przez stronę postępowania argumentacji przemawiającej za uwzględnieniem wniosku należy rozpatrywać w kategoriach działania we własnym, procesowym interesie, a nie w kategoriach realizacji prawnego obowiązku, chyba że przepis prawa w sposób wyraźny tego rodzaju obowiązek nakłada. Zdaniem glosatora, art. 61 § 3 P.p.s.a. takiego obowiązku nie przewiduje, a zatem ustalenie czy zachodzą podstawy do wstrzymania wykonania aktu lub czynności, należy do obowiązków sądu. M. Bogusz powołał się na rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 13 września 1989 r., nr R(89)8 o prowizorycznej ochronie sądowej w sprawach administracyjnych³⁴. Za tym stanowiskiem opowiedział się NSA w postanowieniu z dnia 25 września 2007 r., sygn. I OZ

³³ Zob. M. Bogusz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 31 marca 2005 r.*, sygn. II OZ 155/05, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 2006, nr 1, poz. 1.

³⁴ Wyrażonego w powołanym postanowieniu stanowiska nie podziela Ł. Strzępek, pisząc, iż wnioski procesowe pochodzące od stron powinny być przekonująco umotywowane, co oznacza obowiązek wskazania okoliczności uzasadniających ich uwzględnienie. Zob. R. Mikosz, G. Radecki, Ł. Strzępek, *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, Warszawa 2008, s. 196.

680/07³⁵. W podobnym kierunku zinterpretował art. 61 P.p.s.a. NSA w postanowieniu z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. II OZ 1352/06³⁶. Zdaniem Sądu nie można kategorycznie twierdzić, że w postępowaniu przed WSA zawsze i w pełni obowiązuje zasada wyłączająca działanie sądu z urzędu. Skład orzekający zastrzegł jednocześnie, że nie można też zupełnie wykluczyć obowiązywania zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu z wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu sądownoadministracyjnym, bowiem to przede wszystkim na stronie spoczywa ciężar wykazania okoliczności, o których mowa w art. 61 § 3 P.p.s.a.

Wydaje się, że więcej racji przemawia za obowiązkiem rozważenia przez sąd administracyjny także tych okoliczności, które nie zostały podniesione w uzasadnieniu wniosku. Rozpatrując treść art. 61 § 3 P.p.s.a., nie można tracić z pola widzenia specyfiki postępowania sądownoadministracyjnego³⁷. Ograniczone obowiązywanie zasady skargowości w tym postępowaniu potwierdza art. 134 § 1 P.p.s.a., który zobowiązuje sąd do uwzględnienia z urzędu także i tych naruszeń prawa, których strona nie zawarła w treści skargi. Innymi słowy, skierowane przeciwko działaniu lub bezczynności organu administracji zarzuty mogą nie wpłynąć na orzeczenie sądu, w tym w szczególności na orzeczenie kasacyjne. W przeważającej liczbie spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne, o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności aktu lub czynności decydują względy, których strona w treści skargi nie powołała. Tym bardziej, że wykładnia literalna art. 61 § 3 P.p.s.a., nie potwierdza aby prawodawca zwolnił sąd z ustalania we własnym zakresie skutków wykonania aktu lub czynności. Powołany przepis uzależnia wstrzymanie wykonania od stwierdzenia, że wykonanie aktu lub czynności stanowi potencjalne zagrożenie dla skarżącego. Ponieważ w treści tego przepisu nie sposób dostrzec, aby skarżący miał wykazywać czy uprawdopodobniać zaistnienie warunków zastosowania ochrony tymczasowej, to badanie wystąpienia tych przesłanek powinno następować nie tylko przy uwzględnieniu uza-

³⁵ Niepubl.

³⁶ Gazeta Prawna 2007, nr 118, s. A4.

³⁷ Patrz szerzej: M. Romańska, [w:] M. Romańska, H. Knysiak-Molczyk, T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 148-152.

sadnienia wniosku strony, ale także na podstawie całokształtu okoliczności sprawy. Bez wątplenia art. 61 § 3 P.p.s.a. obciążałby skarżącego obowiązkiem udowodnienia zaistnienia określonych niebezpieczeństw, jeżeli w jego treści doszukalibyśmy się sformułowania podobnego do zdania: *sąd wstrzyma w całości lub w części wykonanie aktu lub czynności, jeżeli strona wykaże...* Takie sformułowanie użyto m.in. art. 246 P.p.s.a.³⁸

Zwolnienie sądu od rozważania skutków wykonania aktu lub czynności poza przejaw inicjatywy wnioskującego wydatnie pogarszałoby sytuację procesową skarżących występujących bez adwokata lub radcy prawnego. Strony nieposiadające wystarczającego rozeznania w zakresie ewentualnych skutków wykonania aktu, nie będą w stanie w sposób wystarczająco przekonujący wskazać sądowi prawdopodobieństwa wystąpienia znaczącej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków.

Z proponowaną interpretacją wiążą się też pewne zagrożenia dla zasady kontrydiktoryjności. Jeżeli zgodzilibyśmy się na to, aby również sąd poszukiwał okoliczności mających decydować o wstrzymaniu wykonania, to pod warunkiem, że skarżący żądając przyznania ochrony tymczasowej uzasadni swój wniosek, przedstawiając te skutki, które jego zdaniem odpowiadają okolicznościom wskazanym w art. 61 § 3 P.p.s.a. To zastrzeżenie jest konieczne. Obowiązku strony skarżącej nie można ograniczyć do formuły, iż żąda wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Uzasadnienia wniosków procesowych wymaga zasada kontrydiktoryjności procesu sądownoadministracyjnego, której nie sposób całkowicie pomijać przy interpretowaniu art. 61 § 3 P.p.s.a. Należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem do treści wniosku o wstrzymanie wykonania obowiązku opisanie niebezpieczeństw, jakie mogą skarżącemu grozić w wyniku wykonania aktu lub czynności. Można byłoby wzorować się na wymogach formalnych skargi, zobowiązujących skarżącego do określenia naruszenie prawa lub interesu prawnego (art. 57 § 1 pkt 3 P.p.s.a.). Jeżeli treść wniosku

³⁸ Zob. przykłady podobnie skonstruowanych w P.p.s.a. regulacji wskazane przez M. Bogusza w głosie do postanowienia NSA z dnia 31 marca 2005 r., sygn. II OZ 155/05.

opartego na art. 61 § 3 P.p.s.a. nie zawierałby uzasadnienia, czyli skarżący nie wskazałby na ewentualność wystąpienia przesłanek wstrzymania wykonania, sąd zobowiązany byłby go wezwać o uzupełnienie tego braku z zastrzeżeniem, że jego nieuzupełnienie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania na podstawie art. 49 § 1 P.p.s.a. Dokonując tego zastrzeżenia będzie można uniknąć zarzutu o naruszeniu zasady kontrydiktoryjności postępowania spowodowanego dopuszczeniem działania sądu poza granice żądania wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Równość stron postępowania zostanie zachowana, jeżeli sąd umożliwi organowi oraz pozostałym uczestnikom postępowania odniesienie się do argumentacji służącej żądaniu wstrzymania wykonania aktu lub czynności³⁹.

Reasumując, skarżący składając wniosek o wstrzymanie wykonania aktu generalnego powinien starać się przekonać sąd o istnieniu niebezpieczeństwa wystąpienia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. Brak uzasadnienia wniosku składanego na podstawie art. 61 § 3 P.p.s.a., powinien obligować sąd do wezwania o usunięcie braku pisma procesowego. Sąd nie będąc związany wskazanymi w treści wniosku przesłankami, będzie mógł rozpoznać żądanie przy uwzględnieniu innych niebezpieczeństw niż te, na które wskazał podmiot skarżący⁴⁰.

Skutki postanowień sądu wstrzymujących wykonanie aktu generalnego

Wstrzymanie wykonania aktu generalnego następuje poprzez podjęcie przez sąd administracyjny zaskarżalnego postanowienia⁴¹. To

³⁹ Por. postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2006 r., sygn. II OZ 102/06, OSP 2006, nr 10, poz. 119.

⁴⁰ NSA w postanowieniu z dnia 10 lutego 2006 r., sygn. II OZ 102/06, OSP 2006, nr 10, poz. 119, trafnie zauważył, iż sąd rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, powinien brać pod uwagę stanowiska wszystkich uczestników postępowania, bowiem niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków może zachodzić nie tylko po stronie wnoszącego skargę, ale również po stronie innych uczestników postępowania.

⁴¹ Postanowienie wydane w sprawie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu może zostać uchylone lub zmienione przez sąd w każdym czasie w przypadku zmia-

postanowienie jest skuteczne *erga omnes*, czyli w stosunku do wszystkich podmiotów obrotu prawnego, a nie tylko wobec skarżącego i pozostałych uczestników postępowania. Wstrzymanie wykonania aktu prawa wewnętrznego na podstawie art. 61 P.p.s.a., spowoduje zakaz kierowania się dyspozycją zawartych w nim norm czy wytycznych. Natomiast skutek wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego, który nie uzyskał mocy obowiązującej, będzie zobowiązywać organ, który wydał akt do podjęcia działań zapobiegających wejściu w życie. Jeżeli akt zostanie opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, upływ *vacatio legis* nie spowoduje uzyskania mocy obowiązującej przez przepisy, których wykonanie wstrzymano. Może pojawić się w związku z tą sytuacją następujące pytanie: na jakiej podstawie potencjalny adresat aktu prawa miejscowego będzie dowiadywać się o wstrzymaniu jego wykonania. W przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych brak jest regulacji przewidujących publikowanie rozstrzygnięć organu i sądu podejmowanych na podstawie art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 P.p.s.a. Także w P.p.s.a. nie sposób znaleźć takiej wypowiedzi, która pozwalałaby wojewodzie na publikowanie tego typu rozstrzygnięć.

Należy dodać, że wstrzymanie wykonania aktu generalnego nie powoduje zawieszenia jego mocy, czyli czasowego wyłączenia aktu z obowiązującego porządku prawnego⁴². Moc obowiązująca aktu trwa, podobnie jak byt prawny tego aktu, chociaż nie może on stanowić podstaw do kontrolowania stosunków społecznych regulowanych jego treścią. Konsekwencje zatamowania wykonalności polegają na zobowiązaniu adresatów aktu generalnego do powstrzymania się od stosowania i przestrzegania zawartych w nim wypowiedzi normatywnych lub wytycznych. Można tu raczej mówić o zawieszeniu stosowania aktu, a nie o czasowej utracie bytu prawnego. Ponieważ moc obowiązująca aktu nie ulega zawieszeniu nie ma też potrzeby, aby po ustaniu ochrony tymczasowej, akt odzyskiwał swą moc (np. poprzez kolejną publikację w dzienniku urzędowym).

ny okoliczności (art. 61 § 4 P.p.s.a.). Ta ewentualność pozwala oceniać ochronę tymczasową jako prowizoryczną.

⁴² Por. Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w ...*, s. 27.

Wypada zastanowić się czy to postanowienie jeszcze przed swym uprawomocnieniem wywołuje skutek w postaci wstrzymania wykonalności uchwały, zarządzenia lub rozporządzenia organu terenowego administracji publicznej.

Zaistnienie skutków przewidzianych w postanowieniu sądu pomimo braku prawomocności tego orzeczenia sądu, sugeruje art. 196 P.p.s.a., który przyznaje sądowi pierwszej instancji prawo wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia do czasu rozstrzygnięcia zażalenia. Można powiedzieć, że gdyby postanowienia WSA nie mogły być wykonywane przed swym uprawomocnieniem się, to nieracjonalnym byłby przepis wyposażający sąd w prawo wstrzymania wykonania.

Wątpliwości na temat zagadnienia wykonalności postanowień sądu pierwszej instancji zgłosił B. Gruszczyński. Zdaniem tego Autora, z treści art. 196 P.p.s.a. można wyprowadzić wniosek, że postanowienia sądu są co do zasady wykonalne jeszcze przed ich uprawomocnieniem się. Komentator dostrzegł jednocześnie, iż żaden z przepisów procedury sądownoadministracyjnej nie wypowiada, przynajmniej wprost, zasady wykonywania postanowień nieprawomocnych⁴³. Pomimo braku wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy, B. Gruszczyński uważa, że nie można wykluczyć zastosowania art. 196 P.p.s.a. w odniesieniu do postanowień, o których mowa w art. 194 § 1 pkt 2 P.p.s.a. Jego wątpliwość budzi natomiast wstrzymanie wykonania postanowienia sądu odmawiającego wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu⁴⁴.

Pogląd B. Gruszczyńskiego uznający dopuszczalność objęcia przepisem art. 196 P.p.s.a. postanowień sądu pierwszej instancji wstrzymujących wykonanie zaskarżonych aktów lub czynności jest trafny. Za jego przyjęciem przemawia nie tylko literalna wykładnia art. 196 P.p.s.a. Otóż brak możliwości wykonywania postanowienia przyznającego skarżącemu gwarancje ochrony tymczasowej, w praktyce niweczyłby sens stosowania tej instytucji. W okresie pomiędzy

⁴³ B. Gruszczyński, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 499 i 500.

⁴⁴ *Ibidem*.

wydaniem postanowienia a jego uprawomocnieniem może wystąpić sytuacja, w której skarżący pomimo uzyskania korzystnego orzeczenia poniesie szkodę w znacznych rozmiarach lub wystąpią skutki trudne do odwrócenia. Wskazane w art. 61 § 3 P.p.s.a., okoliczności uzasadniające wprowadzenie zakazu podejmowania działań na podstawie aktu zaskarżonego do sądu, przekonują do nadania tego rodzaju postanowieniom mocy wykonawczej jeszcze przed uzyskaniem waloru prawomocności. Poza tym, przyznanie stronom zainteresowanym wykonywaniem zaskarżonego aktu prawa do wnioskowania o zawieszenie skutków omawianego postanowienia wynika z zasady kontrydiktoryjności. Odmowa stosowania art. 196 P.p.s.a. wobec postanowień wstrzymujących wykonanie aktu prowadziłaby do zachwiania równowagi stron postępowania poprzez preferowanie interesów strony skarżącej⁴⁵.

Przyjęcie tej interpretacji powoduje, iż postanowienie sądu wstrzymujące wykonanie zaskarżonego aktu generalnego będzie wywoływać przewidziane w nim skutki od momentu ogłoszenia tego postanowienia na rozprawie, a jeżeli postanowienie zostało wydane na posiedzeniu niejawnym, to od chwili podpisania jego sentencji⁴⁶.

Wstrzymanie wykonania aktu generalnego na mocy wyroku sądu administracyjnego

Przepis art. 61 § 3 P.p.s.a. nie jest jedyną regulacją przewidującą w postępowaniu sądowoadministracyjnym instytucje ochrony tymczasowej. Wypada zauważyć, iż skutek w postaci wstrzymania wykonania aktu generalnego może wystąpić także z chwilą wydania przez sąd pierwszej instancji wyroku stwierdzającego jego nieważność w całości lub w części⁴⁷. Według treści art. 152 P.p.s.a., w przypadku uwzględ-

⁴⁵ Wniesienie zażalenia, jak słusznie podnosi H. Knysiak-Molczyk, wywiera skutek suspensywny w tym znaczeniu, że wstrzymuje uprawomocnienie postanowienia lub zarządzenia, nie wstrzymując jego wykonalności. H. Knysiak-Molczyk, *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Przegląd Sądowy 2006, nr 2, s. 67.

⁴⁶ Zob. art. 164 P.p.s.a.

⁴⁷ Na mocy art. 147 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości

nienia skargi sąd powinien określić w wyroku, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Podany przepis stanowi obok art. 61 § 3 P.p.s.a. podstawę do orzekania o dopuszczalności stosowania zaskarżonego aktu. Wypada choćby wstępnie zastanowić się nad podobieństwami i różnicami, jakie zachodzą pomiędzy tym unormowaniami.

Nie ulega wątpliwości, że art. 61 i art. 152 P.p.s.a. dotyczą postępowania sądu administracyjnego przy rozstrzyganiu o wstrzymaniu wykonalności zaskarżonego aktu organu administracji publicznej. Istotnym jest, że podejmowanie tej decyzji następuje na etapie, na którym poddany kontroli akt nie został prawomocnie uznany za naruszający prawo⁴⁸. Poza tym, brak prawomocności postanowienia i wyroku orzekającego o wstrzymaniu wykonania aktu nie oznacza, że orzeczenia te nie są skuteczne, a akt organu administracji może być wykonywany. Rozstrzygnięcie sądu zawarte w wyroku w przedmiocie wykonania aktu straci swą moc dopiero z chwilą uprawomocnienia się wyroku⁴⁹. Prawomocność wyroku doprowadzi do skonsumowania rozstrzygnięcia opartego o art. 152 P.p.s.a. Rozstrzygnięcie to straci swą moc także w skutek uchylecia wyroku. Uwzględnienie skargi kasacyjnej w części obejmującej omawiane rozstrzygnięcie spowoduje, że akt generalny, którego wykonanie wstrzymano będzie wywoływać przewidziane w nim skutki prawne do czasu ponownego zastosowania art. 61 § 3 lub art. 152 P.p.s.a. Zachowanie mocy rozstrzygnięcia, dotyczącego wykonalności aktu, pomimo uwzględnienia przez NSA skargi kasacyjnej, może nastąpić jedynie wówczas, gdy kasacyjne orzeczenie sądu odwoławczego utrzyma w mocy tą część wyroku, w której WSA orzekł na podstawie art. 152 P.p.s.a.

Zasadniczą różnicę dzielącą unormowania art. 61 § 3 i 152 P.p.s.a., stanowią przesłanki ich stosowania. Otóż o wydaniu postanowienia wstrzymującego wykonanie zaskarżonego aktu na podstawie art. 61 § 3 P.p.s.a., będzie decydować niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub wystąpienia skutków trudnych do odwrócenia, a także

ści lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności

⁴⁸ Zob. art. 168 § 1 P.p.s.a.

⁴⁹ Zob. art. 152 zd. drugie P.p.s.a.

także to, czy zaskarżony akt prawa miejscowego uzyskał w chwili rozstrzygnięcia wniosku moc obowiązującą. Ze względu na wskazane przesłanki sąd nie może opierać swej decyzji choćby na wstępnej ocenie legalności aktu. Wskazanie w uzasadnieniu postanowienia, iż o wstrzymaniu wykonania decyduje prawna wadliwość zaskarżonego działania, przesądzałoby o końcowym rezultacie sądowej kontroli, który jak wiadomo, może zostać wyrażony jedynie w wyroku⁵⁰.

W odróżnieniu od tych przesłanek, art. 152 P.p.s.a. zobowiązuje sąd pierwszej instancji aby w treści wyroku uwzględniającego skargę wyjaśnił stronom czy uznany za niezgodny z prawem akt podlega wykonaniu i w jakiej części następuje wstrzymanie jego wykonania. Oznacza to, że na tym etapie rozpoznawania sprawy administracyjnej niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody czy spowodowania skutków trudnych do odwrócenia nie ma właściwie żadnego znaczenia dla wstrzymania wykonalności aktu. O zakazie podejmowania działań na podstawie aktu generalnego będzie decydować naruszenie przepisów prawa.

Wstrzymanie wykonania aktu generalnego w postępowaniu odwoławczym

Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu w postępowaniu kasacyjnym stanowiło sporną kwestię w orzecznictwie NSA. Sąd odwoławczy w kilku swych orzeczeniach nie zgadzał się na odpowiednie stosowanie art. 61 § 3 P.p.s.a. Dowodem na to może być postanowienie z dnia 14 czerwca 2005 r., sygn. II GSK 62/05⁵¹. Ostatecznie o stosowaniu ochrony tymczasowej także w postępowaniu kasacyjnym przesądził NSA w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 kwietnia 2007 r., sygn. I GPS 1/07⁵², prezentując następującą tezę: *w postępowaniu kasacyjnym wszczętym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej*

⁵⁰ Por. postanowienie NSA z dnia 4 maja 2004 r., sygn. II FZ 211/06; postanowienie NSA z dnia 16 czerwca 2005 r., II OZ 513/05, niepubl.; postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., II OZ 184/05, niepubl.; postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., OZ 747/04, niepubl.; postanowienie NSA z dnia 9 września 2004 r., FZ 358/04, niepubl.

⁵¹ Niepubl.

⁵² ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 77.

od wyroku oddalającego skargę dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 61 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 193 tej ustawy. Poszerzony skład NSA odpowiadał na pytanie o możliwość wstrzymania wykonania w postępowaniu kasacyjnym decyzji administracyjnej, jednak argumentację i wynikającą z uchwały interpretację art. 61 § 3 P.p.s.a. można bez przeszkód odnieść do problematyki wstrzymania wykonania aktu generalnego. Zatem, wstrzymanie wykonania aktu generalnego może nastąpić w postępowaniu przed WSA jak i w postępowaniu przed NSA wszczętym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę.

Należy zaznaczyć, iż NSA może wydać postanowienie wstrzymujące wykonanie aktu lub czynności nie tylko w wyniku złożenia wniosku wraz ze skargą kasacyjną. Sąd odwoławczy może wstrzymać wykonanie aktu lub czynności rozpoznając zażalenie wniesione od postanowienia odmawiającego wstrzymania wykonania przedmiotu skargi⁵³. Podstawę do wydania orzeczenia uchylającego zaskarżone postanowienie i rozpoznającego wniosek, co do istoty zawiera art. 188 P.p.s.a. Wstrzymanie wykonania aktu generalnego w postępowaniu zażaleniowym będzie mogło nastąpić wówczas, gdy przy podejmowaniu postanowienia sąd pierwszej instancji naruszy przepisy prawa materialnego, zaś przepisy postępowania sądownoadministracyjnego zostaną zastosowane bez błędu mogącego mieć wpływ na wynik sprawy. W tym wypadku, jako przepis prawa materialnego należy uznać tą część normy art. 61 § 3 P.p.s.a., która wskazuje na przesłanki zastosowania ochrony tymczasowej⁵⁴. Naruszeniem przepisów postępowania byłoby wydanie zaskarżonego postanowienia w oparciu o niekompletny materiał dowodowy, a także bez zapoznania się ze stanowiskiem pozostałych uczestników postępowania.

Należy zaznaczyć, iż NSA rozważając ewentualność wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego zarówno w toku postępowania kasacyjnego, jak i zażaleniowego, nie jest zwolniony od badania czy

⁵³ Por. R. Sawuła, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r.*, sygn. I GPS 1/07, *Samorząd Terytorialny* 2008, nr 1, s. 164.

⁵⁴ Zob. B. Gruszczyński, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005, s. 503.

zaskarżony akt wszedł w życie. Biorąc pod uwagę upływ czasu pomiędzy wniesieniem skargi, a jej rozpoznaniem, wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego przez NSA wydaje się tylko teoretyczne. W większości przypadków, wejście w życie prawa miejscowego nastąpi przed rozpoznaniem przez NSA wniosku o przyznanie ochrony tymczasowej.

Podsumowanie

Niewątpliwą zaletą przepisów P.p.s.a. jest wyraźnie sformułowana w treści art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 wypowiedź o dopuszczalności wstrzymania wykonania poddanych kognicji sądu aktów generalnych organów terenowych. Stanowi to znaczącą poprawę w stosunku do wcześniej obowiązującej regulacji ustawy o NSA. W obecnym stanie prawnym nie można mieć wątpliwości, iż ustawodawcy zależało na stworzeniu prawnych podstaw przyznania ochrony tymczasowej także podmiotom skarżącym akty o generalnym charakterze.

Omówione w niniejszym opracowaniu regulacje trudno uznać za w pełni doskonałe. Po pierwsze, ustawodawca nie przewidział obowiązku kierowania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym postanowień sądu administracyjnego wstrzymujących wykonanie aktów prawa miejscowego. Brak dostępu do informacji o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych przepisów, może spowodować w praktyce ich realizowanie wbrew orzeczeniu sądu. Dlatego wypadałoby wprowadzić do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych przepis, który zobowiązywałby sąd do przekazywania wojewodzie postanowień wstrzymujących wykonanie aktów, które nie weszły w życie, a wojewodę do ich publikowania. Trudno też doszukać się argumentów, dla których nie zakazano organom nadzoru wstrzymać wykonania tych aktów prawa miejscowego, które uzyskały moc obowiązującą. Przeciwno tej możliwości przemawiają powody, które zadecydowały o niedopuszczalności wstrzymania wykonywania aktów prawa miejscowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego w toku postępowania sądowoadministracyjnego można byłoby zastąpić konstrukcją „wstrzymania wejścia w życie”. Organ czy sąd wstrzymując wykonanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 61 P.p.s.a., w isto-

cie może jedynie doprowadzić do zahamowania procesu skutkującego uzyskaniem mocy obowiązującej. Jeżeli prawo powszechnie obowiązujące weszło w życie, to organ i sąd nie mogą rozważać czy pozytywne przesłanki wstrzymania wykonania zachodzą, czy nie. Dlatego posłużenie się wyrażeniem „wstrzymanie wejścia w życie” aktu prawa miejscowego z jednej strony odpowiadałyby zamiarom ustawodawcy, a z drugiej przedstawiałyby jego intencje w sposób chyba bardziej czytelny, niż czynią to aktualne regulacje P.p.s.a. Ewentualną modyfikację przepisów P.p.s.a. należałoby połączyć z nowelizacją przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. W przepisach tej ustawy mógłby znaleźć się przepis informujący o tym, że akt prawa miejscowego wchodzi w życie, chyba że w związku z wszczętym postępowaniem sądownoadministracyjnym nastąpiło wstrzymanie wejścia w życie aktu.

ABSTRACT

Suspension of enforcement of a general administrative act in court-administrative proceedings

The elaboration concentrates on problems of suspension of enforcement of a general act in the course of the court-administrative proceedings. General acts of organs of territorial self-government entities, which constitute the law commonly binding and the internal law have been included in the scope of temporary protection. Enforceability of a general act can be suspended, if norms contained in it are enforceable in understanding of art. 61 Law on proceedings before administrative courts. If it is found that the general act can be enforced, then the administrative court will be able to consider whether results of this enforceability fulfil prerequisites, on which use of temporary protection was made dependent (i.e. danger of causing significant injury or causing effects difficult to be averted). Besides the Provincial Administrative Court, competencies in the scope of suspension of enforceability of general acts have been attributed to the Supreme Administrative Court. The Author exposes in the summing up that the legislator has not foreseen an obligation of directing to publication decisions of the administrative court suspending enforcement of local legal acts in the provincial official gazette.