



Mariusz Bogusz*

Uniwersytet Gdański

„NARUSZENIE INTERESU PRAWNEGO LUB UPRAWNIENIA” JAKO PODSTAWA ZASKARŻENIA AKTU PRAWA MIEJSCOWEGO ORGANU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Potrzeba podjęcia problemu podstawy zaskarżenia aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego wynika z najnowszej nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ [dalej: p.p.s.a.]. Nowelizacja ta uwzględnia doświadczenia dziesięciolecia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce w nowym kształcie ustrojowym², na skutek czego zakres nowelizacji jest znaczny³. Jedną ze zmian obejmuje także przepis art. 58 p.p.s.a. (określający podstawy odrzucenia skargi przez sąd administracyjny) i polega na dodaniu w art. 58 § 1 p.p.s.a. punktu 5a⁴, przewidującego nową podstawę odrzucenia skargi do sądu administracyjnego, a mianowicie odrzucenie tej skargi w sytuacji, w której „[...] interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego”. Nowa podstawa odrzucenia skargi będzie zatem znajdowała zastosowanie również w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (te bowiem akty wymienia przepis art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., do którego m. in. odwołuje się nowy przepis art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.).

* m_bogusz@onet.pl

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270.

² Na temat założeń tej nowelizacji zob. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 17 i n.

³ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wpłynął do Sejmu dnia 11 lipca 2013 r. Ostatecznie prace legislacyjne nad nowelizacją p.p.s.a. zostały zakończone uchwaleniem ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658), [dalej: ustawa nowelizująca]. Ustawa ta weszła w życie dnia 15 sierpnia 2015 r.

⁴ Zob. art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy (w zakresie odnoszącym się do art. 58 p.p.s.a.) stwierdza się, co następuje: „proponowana zmiana art. 58 p.p.s.a., polegająca na dodaniu w § 1 pkt 5a, usunie rozbieżność związaną z istnieniem podstawy prawnej odrzucenia skargi, gdy przepis szczególnie wprowadza konieczność kwalifikowanego naruszenia interesu prawnego lub uprawnień wnoszącego skargę na takie akty. Obecnie – stwierdza się dalej w uzasadnieniu projektu nowelizacji – takie wątpliwości istnieją w odniesieniu do skarg na uchwały i akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana ma na celu zsynchronizowanie przepisów p.p.s.a. z przepisami innych ustaw, m. in. z art. 93 ust. 1, art. 101 ust. 1 i art. 101a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), które określają przedmiot skargi do sądu administracyjnego, krąg podmiotów posiadających legitymację do wniesienia skargi w tych sprawach i przesłanki tej legitymacji”⁵.

Na tle przedstawionej wyżej nowelizacji przepisu art. 58 § 1 p.p.s.a. wyłania się problem prawny sprowadzający się do pytania o to, czy stworzenie nowej podstawy odrzucenia skargi do sądu administracyjnego na formy działania administracji (podstawą zaskarżenia których jest „naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia”), w tym także skargi na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, w postaci braku naruszenia – przez ten akt - interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, ma jedynie charakter porządkująco-techniczny (jak zdaje się wynikać z uzasadnienia projektu), a jego doniosłość ogranicza się wyłącznie do płaszczyzny procesowej, czy też zmiana treści przepisu art. 58 § 1 p.p.s.a. wywoła również skutki dalej idące, a mianowicie wpłynie na wykładnię samej formuły „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia”.

Rozstrzygnięcie zarysowanego wyżej problemu prawnego wymaga uprzedniego przedstawienia – w niezbędnym zakresie – kontekstu normatywnego, na tle którego problem ten się wyłonił, a mianowicie konstrukcji prawnej prawa miejscowego i mechanizmów prawnych jego kontroli.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ [dalej: Konstytucja], nie formułuje definicji legalnej pojęcia prawa miejscowego, jednakże zawiera postanowienia umożliwiające jego rekonstrukcję. W ujęciu Konstytucji, prawo miejscowe to akty (źródła prawa): (1) o mocy powszechnie obowiązującej (art. 87 ust. 2 Konstytucji), (2) terytorialnym zakresie obowiązywania ograniczonym do obszaru działania organów je ustanawiających (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji), (3) stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji), (4) na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji), (5) o ustawowo określonych zasadach i trybie ich wydawania (art. 94 zdanie drugie Konstytucji), (6) wchodzących w życie pod warunkiem ich ogłoszenia (art. 88 ust. 1 Konstytucji).

⁵ Uzasadnienie na druku sejmowym nr 1633 z dnia 10 lipca 2013 r., s. 12.

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Akty prawa miejscowego, pomimo terytorialnie ograniczonego zasięgu obowiązywania oraz faktu, że są stanowione na szczeblu lokalnym, posiadają zdolność kształtowania sytuacji prawnej wszystkich kategorii adresatów (moc powszechnie obowiązującą), na skutek czego pełnią istotną funkcję w systemie prawa. W literaturze⁷ wskazuje się, że akty prawa miejscowego: umożliwiają stanowienie prawa maksymalnie dostosowanego do uwarunkowań miejscowych oraz „szybko reagującego” na zmiany sytuacji lokalnej (w tym na wydarzenia nadzwyczajne i losowe); akty prawa miejscowego umożliwiają także unikanie schematyzmu będącego wynikiem unifikacji rozwiązań, jak również „uwalniają” szczebel centralny od konieczności zapoznawania się z warunkami lokalnymi, które w skali całego kraju mogą być istotnie zróżnicowane. Kompetencja do stanowienia prawa miejscowego stanowi również jeden z elementów konstrukcyjnych samorządu terytorialnego – jest niezbędnym instrumentem umożliwiającym temu samorządowi realizację zadań publicznych.

Konsekwencją istotnej funkcji, jaką akty prawa miejscowego pełnią w systemie źródeł prawa, jest istnienie mechanizmów prawnych umożliwiających weryfikację aktów prawa miejscowego w oparciu o kryterium legalności, a – gdy chodzi o prawo miejscowe stanowione przez terenową administrację rządową – nadto w oparciu o kryteria o charakterze celowościowym. Do mechanizmów tych należy zaliczyć:

- orzekanie przez organy administracji rządowej sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym o legalności aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego⁸;
- orzekanie przez Prezesa Rady Ministrów o legalności oraz o zgodności z polityką Rady Ministrów i naruszaniu zasad rzetelności i gospodarności przez akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę lub organy niespolonej administracji rządowej⁹;
- orzekanie przez sąd administracyjny o legalności aktów prawa miejscowego zaskarżonych do tego sądu na skutek skargi legitymowanego podmiotu¹⁰;
- orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności aktu prawa miejscowego z Konstytucją w sprawie ze skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego¹¹.

Należy dodać, że przedstawione wyżej mechanizmy prawne zakładają bezpośrednie orzekanie – co do zasady – o legalności aktów prawa miejscowego ze skutkiem dla mocy obowiązującej tego aktu. Obok tak zdefiniowanych mechanizmów kontroli bezpośredniej nad aktami prawa miejscowego, w systemie prawa istnieją również mechanizmy kontroli pośredniej, w których zagadnienie

⁷ W sprawie poglądów reprezentowanych w tym zakresie przez doktrynę zob. M. Bogusz: *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008, s. 34–35.

⁸ Art. 171 Konstytucji.

⁹ Art. 61 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525) [dalej: u.a.rz.w.].

¹⁰ Art. 184 Konstytucji.

¹¹ Art. 79 ust. 1 Konstytucji.

legalności aktu prawa miejscowego stanowi przesłankę rozstrzygnięcia w innej sprawie, a mianowicie w sprawie ze skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze mające za swój przedmiot akt prawa miejscowego oraz w każdej innej sprawie objętej kognicją sądu (np. cywilnej, karnej, sądowoadministracyjnej bądź innej), w której sąd jest uprawniony do odmowy zastosowania aktu podstawowego (a zatem również aktu prawa miejscowego) w razie stwierdzenia jego sprzeczności z aktem wyższego rzędu¹².

3. Problem prawny zarysowany na wstępie niniejszego artykułu (o wpływ nowelizacji przepisu art. 58 § 1 p.p.s.a. na wykładnię formuły „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia”) jest związany z trzecim z przedstawionych wyżej mechanizmów kontroli aktów prawa miejscowego, a mianowicie z mechanizmem kontroli sądowoadministracyjnej nad tymi aktami.

Uprawnienie do uruchomienia mechanizmu kontroli sądowoadministracyjnej nad różnymi formami działania administracji publicznej, a tym samym do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego (legitymacja skargowa) może być oparte na różnych konstrukcjach prawnych¹³, m. in. kompetencji organu państwa do strzeżenia praworządności (prokurator) lub ochrony praw i wolności obywatelskich (Rzecznik Praw Obywatelskich), potrzebie realizacji celów statutowych organizacji społecznej występującej w obronie interesów osoby trzeciej, istnieniu interesu prawnego skarżącego, naruszeniu interesu prawnego skarżącego albo też może nie podlegać jakimkolwiek ograniczeniom i przysługiwać każdemu (*actio popularis*).

Gdy chodzi o uprawnienie do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, w sprawie ze skargi na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, przez osobę, która występuje w celu ochrony własnego interesu i sytuacji prawnej, to uprawnienie to zostało *de lege lata* w istotny sposób ograniczone na poziomie ustawowym poprzez wprowadzenie wymogu „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” przez akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, objęty skargą.

Wymóg „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” – jako podstawę zaskarżenia aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, a zarazem przesłankę realizacji uprawnienia do zaskarżenia tego aktu – przewidują m. in. przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴ [dalej: u.s.g.], przepis art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵ [dalej: u.s.p.] oraz przepis art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁶ [dalej: u.s.w.]. Należy tak-

¹² Stosownie bowiem do treści przepisu art. 178 ust. 1 Konstytucji, „sędziowie w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

¹³ Przegląd możliwych rozwiązań w tym zakresie wskazuje J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 372–373.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

że dodać – choć pozostaje to poza zakresem niniejszych rozważań – że podstawę zaskarżenia opartą na konstrukcji „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” przewiduje także przepis art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁷ – w sprawach skarg na akty prawa miejscowego stanowiące przez wojewodę oraz organy niezespolonej administracji rządowej, jak również inne przepisy szczególne – w sprawach skarg na inne formy działania lub zaniechania organów jednostek samorządu terytorialnego lub terenowej administracji rządowej¹⁸

Innymi słowy, skargę do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego może wnieść podmiot, którego „interes prawny lub uprawnienie” zostały „naruszone” tym aktem prawa miejscowego.

Na formule o innej treści jest oparta „zwykła” legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Przepis art. 50 § 1 p.p.s.a. stanowi bowiem, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym [tj. we wniesieniu skargi] interes prawny. Nie przesądzając wyniku doktrynalnej dyskusji na temat tego, czy przepis art. 50 § 1 p.p.s.a. kreuje nową kategorię interesu prawnego¹⁹ (czy też jej nie kreuje), należy – na obszarze objętym konsensusem doktryny i judykatury – sformułować pogląd, zgodnie z którym interes prawny we wniesieniu skargi istnieje wówczas, gdy między zaskarżoną formą działania (bezczynnością, przewlekłością) organu administracji publicznej a sytuacją prawną zindywidualizowanego podmiotu prawa istnieje związek prawny polegający na tym, że owa forma działania (bezczynność, przewlekłość) może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu prawa przez przyznanie lub zniesienie uprawnień, nałożenie lub zniesienie obowiązków albo też zmianę zakresu lub możliwość realizacji istniejących uprawnień lub obowiązków. Innymi słowy, wystarczającą podstawą do uznania istnienia legitymacji skargowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest ustalenie prawnego „wwiązania” danej formy działania administracji publicznej (bezczynności, przewlekłości) w sytuację prawną tego podmiotu prawa. Dla bytu legitymacji skargowej nie ma przy tym znaczenia, czy ów wpływ formy działania administracji publicznej na sytuację prawną podmiotu prawa ma charakter pozytywny czy negatywny.

Legitymacja do zaskarżenia aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego jest jednak oparta na odmiennej – w stosunku do treści przepisu art. 50 ust. 1 p.p.s.a. – podstawie. Dla bytu tej legitymacji nie wystarczy wykazanie „istnienia interesu prawnego” (po myśli art. 50 ust. 1 p.p.s.a.), ale wy-

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525.

¹⁸ Zob. m. in.: art. 98 ust. 3, art. 101a ust. 1 u.s.g.; art. 85 ust. 3, art. 88 ust. 1 u.s.p.; art. 86 ust. 3, 91 ust. 1 u.s.w.; art. 64 ust. 1 u.a.rz.w.

¹⁹ Zob. poglądy J. Zimmermanna i T. Wosia sformułowane w publikacjach przytoczonych w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, teza 6 do art. 50, s. 213 oraz w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser i M. Wierzbowski, Warszawa 2011, teza 10 do art. 50, s. 268.

kazanie „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia”²⁰ (101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w.).

„Naruszenie interesu prawnego” jest „czymś więcej” aniżeli samo „istnienie interesu prawnego”²¹. Wspólnym „rdzeniem” obu konstrukcji prawnych jest związek prawny – w wyżej przedstawionym znaczeniu – między sytuacją prawną danego podmiotu prawa a kwestionowaną formą działania administracji.

Z kolei owym „czymś więcej”, wymaganym dla ustalenia „naruszenia” interesu prawnego, a niewymaganym dla ustalenia „istnienia” interesu prawnego, jest negatywny skutek, jaki wywołuje forma działania administracji publicznej, w tym przypadku akt prawa miejscowego, ustanowiony przez organ jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji prawnej skarżącego. Zważywszy fakt, że sytuacja prawna obejmuje tak uprawnienia, jak i obowiązki, ów „negatywny skutek” aktu prawa miejscowego dla sytuacji prawnej podmiotu prawa może przybrać postać: pozbawienia uprawnienia, nałożenia obowiązku, zmniejszenia zakresu uprawnienia, zwiększenia zakresu obowiązku albo też uniemożliwienia realizacji uprawnienia. Ponadto, za uzasadniony należy uznać pogląd, zgodnie z którym o „naruszeniu” interesu prawnego lub uprawnienia można mówić jedynie wówczas, gdy ma ono swe źródło w naruszeniu prawa w znaczeniu przedmiotowym. Trudno bowiem byłoby przyjąć, że „naruszenie” interesu prawnego lub uprawnienia może wynikać z działania organu administracji publicznej (tutaj: organu jednostki samorządu terytorialnego) zgodnego z prawem. Słusznie pisał bowiem J. Łętowski, że „każde naruszenie prawa podmiotowego obywatela, za którym to prawem stoi przepis prawa pozytywnego, jest równocześnie naruszeniem porządku prawnego, a tym samym godzi w interes ogólny [...]”²².

Wydaje się więc, że elementami składowymi konstrukcji „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” podmiotu prawa przez akt prawa miejscowego ustanowiony przez organ jednostki samorządu terytorialnego są: (1) istnienie związku prawnego między treścią aktu prawa miejscowego a sytuacją prawną zindywidualizowanego podmiotu prawa, polegającego na wywołaniu przez akt prawa miejscowego negatywnego skutku dla sytuacji prawnej skarżącego (pozbawienie uprawnienia, nałożenie obowiązku, zmniejszenie zakresu uprawnienia, zwiększenie zakresu obowiązku albo też uniemożliwienie realizacji upraw-

²⁰ Należy przy tym zgodzić się z twierdzeniem, że w „formule naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia”, element „uprawnienia” jest w istocie rzeczy zbędny – zawiera się bowiem w „interesie prawnym”, który to interes obejmuje tak uprawnienia, jak i obowiązki oparte na prawie. Odrębne ujęcie w formule podstawy zaskarżenia „interesu prawnego” i „uprawnienia” jest zatem wyłącznie dziełem tradycji prawnej.

²¹ Niektóre dylematy związane z interpretacją formuły „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” były prezentowane w moim artykule pt. *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia a uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12, s. 58 i n.

²² J. Łętowski [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska i J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 439.

nienia; (2) niezgodność z prawem (w znaczeniu przedmiotowym) aktu prawa miejscowego, będąca źródłem owego „negatywnego skutku”.

Zasadnicza trudność, jaka w tak zarysowanym kontekście normatywnym wiąże się z wykładnią formuły „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia”, polega na tym, że formuła ta – z jednej strony – ma determinować kształt legitymacji skargowej, czyli decydować o możliwości uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego, z drugiej zaś – jej nieodłącznym elementem konstrukcyjnym wydaje się naruszenie prawa w znaczeniu przedmiotowym (będące źródłem negatywnego skutku dla sytuacji prawnej skarżącego), czyli kwestia, która w postępowaniu sądowoadministracyjnym dopiero ma zostać zbadana. Wszak to dopiero wyrok sądu administracyjnego – zgodnie z funkcją ustrojową sądownictwa administracyjnego²³ – rozstrzygnie kwestię zgodności z prawem formy działania administracji publicznej.

Omówiona na wstępie niniejszego artykułu nowelizacja art. 58 § 1 p.p.s.a., polegająca na dodaniu punktu 5a, przewidującego nową podstawę odrzucenia skargi do sądu administracyjnego, a mianowicie odrzucenie tej skargi w sytuacji, w której interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę m.in. na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego, potwierdza wagę konstrukcji „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” dla kształtu legitymacji do zaskarżenia aktu prawa miejscowego. Uprawnienie do zaskarżenia takiego aktu nie może zostać zrealizowane, jeśli w momencie wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego nie zostanie wykazane „naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia” skarżącego.

Wydaje się jednak, że paradoksalnym efektem dokonanej nowelizacji art. 58 § 1 p.p.s.a. będzie wykładnia formuły „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” w sposób nawiązujący czy też „zbliżający” jej wykładnię do generalnej formuły istnienia interesu prawnego we wniesieniu skargi w rozumieniu art. 50 ust. 1 p.p.s.a.

Ocena „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” musi się bowiem wiązać z oceną zgodności z prawem zaskarżonego aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego; źródłem negatywnego skutku dla skarżącego (źródłem owego „naruszenia”) może być bowiem jedynie działanie organu administracji publicznej niezgodne z prawem w znaczeniu przedmiotowym. Tego rodzaju ocena (czy zachowanie organu administracji publicznej było zgodne z prawem) może zaś nastąpić dopiero na końcowym (a nie na początkowym) etapie postępowania sądowoadministracyjnego. Ustalenie, czy w sprawie miało miejsce „naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia” skarżącego, wymaga zatem dokonania uprzedniej oceny legalności formy działania administracji publicznej (w tym przypadku aktu prawa miejscowego organu jednostki

²³ Zob. art. 184 Konstytucji oraz art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647).

samorządu terytorialnego). Skoro tego rodzaju ocena (zgodności z prawem aktu prawa miejscowego) może być w sposób miarodajny i pełny dokonana dopiero po przeprowadzeniu postępowania przed sądem administracyjnym, jej ewentualne dokonywanie na początkowym etapie postępowania sądownoadministracyjnego musi być uznane za przedwczesne (także dlatego, że przesądzałoby o przyszłym, merytorycznym rozstrzygnięciu sądu administracyjnego).

Ponadto, na co słusznie zwraca uwagę B. Adamiak, w doktrynie prawa administracyjnego, z zasady rozporządzalności prawami przez jednostkę, wyprowadza się wniosek, że „[...] tylko jednostka jest powołana do oceny, czy działanie organu wykonującego administrację publiczną narusza jej interes prawny lub uprawnienie”²⁴. Także z tego powodu uzależnianie legitymacji do zaskarżenia aktu prawa miejscowego od dokonywanej przez sąd administracyjny (a nie przez samego skarżącego) i to w dodatku na początkowym etapie postępowania sądownoadministracyjnego oceny „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” skarżącego przez zaskarżany akt prawa miejscowego, musi budzić zastrzeżenia.

Wydaje się zatem, że paradoksalnym efektem „radykalizmu” nowelizacji przepisu art. 58 § 1 p.p.s.a. będzie postępujący, swoisty efekt konwergencji w zakresie wykładni formuł „istnienia interesu prawnego we wniesieniu skargi” w rozumieniu przepisu art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz „naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia” w rozumieniu przepisów art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. (oraz innych przepisów posługujących się analogiczną formułą podstawy zaskarżenia formy działania administracji publicznej do sądu administracyjnego). Jedynie bowiem taki kierunek wykładni umożliwi sądowi administracyjnemu uniknięcie dokonywania przedwczesnych (a niezbędnych do ustalenia, czy miało miejsce „naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia” skarżącego) ocen co do legalności formy działania administracji publicznej, przy jednoczesnym poszanowaniu prawa jednostki do sądu.

²⁴ B. Adamiak: *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 195. Zob. także T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu...*, tezy 15–16 do art. 50, s. 216.

Mariusz Bogusz

**“VIOLATION OF THE LEGAL INTEREST OR THE ENTITLEMENT”
AS A BASIS TO CHALLENGE THE LOCAL LAW ACT
OF THE AUTHORITY OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNIT
BEFORE AN ADMINISTRATIVE COURT**

The basic feature that is required in order to submit a complaint on the form of activities conducted by the public administration to the administrative court is the existence of a “legal interest”. On the other hand, the specific basis of a complaint to an administrative court on the act of a local self-government authority is “the violation of the legal interest or the entitlement”. The Author has analyzed the impact of the recent amendment of rules governing the proceedings before administrative courts on the understanding of the formula “the violation of a legal interest or entitlement”. The Author predicts that the concept of “the existence of a legal interest” and the concept of “the breach of the legal interest” will be subject to a gradual convergence.