

Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02¹

1. Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do badania konstytucyjności aktów prawa miejscowego, jednakże wyłącznie w trybie skargi konstytucyjnej na tego rodzaju akty.
2. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że: 1) jego właściwością są objęte wyłącznie akty prawa miejscowego, które odpowiadają cechom klasycznego aktu normatywnego, tj. mają charakter generalno-abstrakcyjny, jak również że 2) jego właściwością nie są objęte akty prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym, jak np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego; ocena tych ostatnich aktów wymagałaby bowiem badania stanu faktycznego, co wykracza poza funkcję ustrojową Trybunału; Trybunał Konstytucyjny nie posiada ponadto adekwatnych narzędzi procesowych do badania stanów faktycznych.

Mariusz Bogusz

Uniwersytet Gdański
mariusz.bogusz@ug.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3173-079X

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.10>

Glosa

Przypadająca na 27 maja 2020 r. trzydziesta rocznica reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce² stanowi – jak każda okrągła rocznica – dobrą okazję do spoj-

¹ OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

² Należy przypomnieć, że po II wojnie światowej samorząd terytorialny został w Polsce zniesiony w dniu 13 kwietnia 1950 r. na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130). Przepis art. 32 tej ustawy stanowił, że: „1. Znosi się związki samorządu terytorialnego. 2. Majątek dotychczasowych związków samorządu terytorialnego

zenia na samorząd terytorialny z pewnego dystansu. Upływający czas, z jednej strony, często dezaktualizuje niegdysiejsze spory, z drugiej zaś umożliwia wyodrębnienie tego, co ważne i – pomimo upływu lat – nadal aktualne. Uwaga ta odnosi się także do orzeczeń sądowych.

Wydaje się, że wśród licznych orzeczeń, w szczególności sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, które były poświęcone samorządowi terytorialnemu (w tym niejednokrotnie takich, które miały charakter pomnikowy), na uwagę zasługuje postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. (SK 42/02). Mimo że od podjęcia tego orzeczenia minęło już 15 lat, a jego sentencja zawiera rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w sprawie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku, orzeczenie to (podjęte przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie) stanowi istotny głos w dyskusji na temat mechanizmów sądowej kontroli działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego. Orzeczenie to dotyczy doniosłego z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) (dalej: Konstytucja RP) problemu zbiegu/rozgraniczenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych w zakresie kontroli konstytucyjności prawa³ w Polsce (art. 79 ust. 1, art. 188, art. 184 Konstytucji RP), w tym prawa stanowionego przez organy samorządu terytorialnego.

Kompetencje w zakresie kontroli konstytucyjności prawa w Polsce są bowiem pod rządą Konstytucji RP – co do zasady – „podzielone” pomiędzy Trybunał Konstytucyjny a sądy administracyjne⁴.

Zgodnie z przepisem art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

1. zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
2. zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
3. zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Z kolei sądy administracyjne, stosownie do treści przepisu art. 184 Konstytucji RP, orzekają o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów

z mocy prawa staje się majątkiem Państwa”. Reaktywowanie samorządu terytorialnego – po czterdziestoletniej przerwie – nastąpiło natomiast w dniu 27 maja 1990 r. w wyniku zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94) oraz na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) w zw. z art. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191).

³ Sformułowanie „kontrola konstytucyjności prawa” jest w istocie rzeczy skrótem myślowym, ponieważ kontrola legalności prawa nie obejmuje jedynie badania norm prawnych pod kątem ich zgodności z aktem o najwyższej mocy prawnej w systemie prawa (konstytucją), ale obejmuje w ogóle badanie hierarchicznej zgodności norm prawnych (w tym np. także badanie zgodności norm podstawowych z normami ustawowymi). Tym niemniej za sformułowaniem „kontrola konstytucyjności prawa” stoi siła prawniczej tradycji i z tego względu będzie ono używane w dalszych rozważaniach.

⁴ Stosownie do treści przepisu art. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2167, ze zm.) sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne.

normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zakres kognicji sądów administracyjnych, konkretyzowany przez ustawy⁵, obejmuje także kontrolę konstytucyjności aktów prawa miejscowego, tj. przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze jednostek podziału terytorialnego lub ich części, stanowionych przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Prima facie może się więc wydawać, że podział kompetencji w zakresie kontroli konstytucyjności prawa w Polsce został ukształtowany w taki sposób, że kontrolę prawa stanowionego na poziomie centralnym sprawuje Trybunał Konstytucyjny, natomiast kontrolę prawa stanowionego na poziomie terenowym (w tym prawa miejscowego) sprawują sądy administracyjne.

Na tle zarysowanego podziału kompetencji pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a sądami administracyjnymi wyłoniło się jednak zagadnienie dopuszczalności orzekania przez Trybunał o konstytucyjności aktu prawa miejscowego w trybie skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji RP) na tego rodzaju akt.

Nie budzi bowiem wątpliwości pogląd, że akty prawa miejscowego (w tym także te, które są stanowione przez organy samorządu terytorialnego) nie są wymienione w przepisie art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP, określającym kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania o konstytucyjności poszczególnych typów aktów normatywnych.

Przepis art. 188 Konstytucji RP, określający właściwość Trybunału Konstytucyjnego, stanowi jednak w punkcie 5, że Trybunał orzeka także w sprawach skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Ostatni z wymienionych przepisów stanowi zaś, że „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego [podkr. M.B.], na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Rozstrzygnięcie zagadnienia dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności aktów prawa miejscowego sprowadza się zatem do pytania o znaczenie terminu „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz o relację przepisu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP do przepisu art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP.

W doktrynie zarysowały się dwa stanowiska⁶.

Zgodnie z pierwszym z nich przepis art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP ma charakter kompetencyjny i przesądza o typie aktów normatywnych, w sprawie konstytucyjności

⁵ Zob. art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.).

⁶ Na ten temat zob. m.in. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 318–321; L. Bosek i M. Wild [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, teza IV.D do art. 79, Warszawa 2016, Legalis.

których Trybunał może orzekać. W konsekwencji przepis ten nadaje również znaczenie terminowi „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP; skoro przepis art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP nie obejmuje aktów prawa miejscowego, akty te nie są również objęte zakresem pojęcia aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP i Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do orzekania o ich konstytucyjności, także w trybie skargi konstytucyjnej⁷.

Natomiast zgodnie z drugim stanowiskiem termin „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP ma znaczenie autonomiczne, a jego treść nie jest wyznaczana przez przepis art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP. Przepis art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, określający właściwość Trybunału w sprawach skargi konstytucyjnej, nie odwołuje się bowiem do treści art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP (a zatem nie ogranicza katalogu aktów normatywnych, na które może być wniesiona skarga konstytucyjna, jedynie do aktów wymienionych w art. 188 pkt 1–3). Ponadto, według drugiego stanowiska, skarga konstytucyjna jest środkiem zaskarżenia o szczególnej doniosłości, bo nakierowaną na ochronę konstytucyjnych wolności i praw; nie ulega zaś wątpliwości, że w owe wolności i prawa mogą także godzić akty prawa miejscowego. Za objęciem aktów prawa miejscowego zakresem pojęcia aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP (i – w konsekwencji – za dopuszczalnością orzekania o konstytucyjności aktów prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny w trybie skargi konstytucyjnej) przemawiają zatem również względy gwarancyjne⁸.

Gdy chodzi o stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie omawianego zagadnienia (orzekanie przez Trybunał o konstytucyjności aktu prawa miejscowego w trybie skargi konstytucyjnej), to jak dotąd nie zapadło orzeczenie, które miałooby charakter precedensu i w którym Trybunał – w sprawie ze skargi konstytucyjnej – dokonałby oceny konstytucyjności aktu prawa miejscowego.

Odnotować natomiast należy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w uzasadnieniach których Trybunał wprost opowiedział się za taką możliwością.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lutego 2001 r. (Ts 139/2000, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 40) Trybunał stwierdził, że „dostrzega możliwość uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej aktów prawa miejscowego, o ile mają one charakter normatywny i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym, czyli

⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, PrzeSejm 1998, nr 1, s. 48; *idem*, *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe*, PrzeSejm 1999, nr 6, s. 39–41; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 410; *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, teza 2 do art. 79, Legalis.

⁸ M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, PL 1997, nr 4, s. 24–25; W. Kręcis, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, PrzeSejm 1998, nr 5, s. 65; F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, PrzeSejm 1999, nr 5 s. 8–9; J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 95–98; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 381–383; *idem*, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 129; J. Trzciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 2*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, teza 11 do art. 79, LEX.

powszechnie obowiązującego prawa, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne. Zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (przedmiot skargi konstytucyjnej) ustala bowiem autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Wyłączenie spoza zasięgu skargi konstytucyjnej prawa miejscowego byłoby także sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału Konstytucyjnego z regulacją art. 79 ust. 1, w tym z pojęciem »innego aktu normatywnego«.

Podobnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 97) Trybunał (w pełnym składzie) przyjął, że „zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1–3”. Zdaniem Trybunału, przemawiają za tym: systematyka Konstytucji RP (zakwalifikowanie postępowania ze skargi konstytucyjnej jako postępowania odrębnego w stosunku do postępowań unormowanych w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP); oddzielenie w Konstytucji RP kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych od kompetencji do orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej; potrzeba istnienia mechanizmu umożliwiającego uczynienie przedmiotem kontroli Trybunału każdego aktu normatywnego, który był podstawą orzeczenia przez sąd lub organ administracji o czyichś prawach lub wolnościach.

Komentowane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. jest – na tle przedstawionych wyżej wywodów – o tyle istotne, że – jak należy sądzić – zmierza do osiągnięcia rozsądnego, kompromisowego „punktu równowagi” pomiędzy – z jednej strony – powinnością Trybunału udzielenia ochrony prawnej przed aktem normatywnym (który może pochodzić również od organów samorządu terytorialnego) godzącym w konstytucyjne wolności i prawa, a – z drugiej strony – realnym „potencjałem” orzeczniczym Trybunału (składa się on tylko z 15 sędziów – art. 194 ust. 1 Konstytucji RP) i jego funkcją ustrojową, która została zaprojektowana przez ustrojodawcę jako badanie konstytucyjności procesu stanowienia prawa, a nie procesu stosowania prawa (obejmującego ustalanie faktów).

Komentowanym postanowieniem z dnia 6 października 2004 r. Trybunał – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku – umorzył postępowanie w sprawie ze skargi konstytucyjnej na część tekstową miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w jednej z gmin (przedmiotem zaskarżenia był fragment planu dotyczący zasad zagospodarowania bliżej oznaczonych w skardze konstytucyjnej nieruchomości).

Trybunał Konstytucyjny, nie negując swojej właściwości w sprawach skarg konstytucyjnych na akty prawa miejscowego, uznał jednak, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mimo iż stanowi – jako akt prawa miejscowego – konstytucyjne źródło prawa o mocy powszechnie obowiązującej, nie jest „aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał, przyjmując za punkt odniesienia

uznaną, materialną definicję aktu normatywnego⁹, stanął na stanowisku, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tej definicji nie odpowiada.

Jakkolwiek bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem skierowanym do nieokreślonych imiennie adresatów (aktem generalnym) i jest stosowany wielokrotnie, to ustanawia się go w konkretnych realiach przestrzennych; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest więc aktem abstrakcyjnym, lecz konkretnym, co wyklucza możliwość uznania go za akt normatywny. Zdaniem Trybunału, plan miejscowy sytuuje się pomiędzy klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami stosowania prawa.

Uzupełniając swoją argumentację, Trybunał wskazał, że „nie ma rozwiązań ustrojowych i związanych z nimi rozwiązań proceduralnych dostosowanych do badania stanów faktycznych, które determinują treść postanowień planu zagospodarowania przestrzennego”, jak również że „wyłączenie możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie oznacza, że zainteresowane podmioty są pozbawione sądowej kontroli zgodności tych planów z obowiązującym porządkiem prawnym. W tym zakresie, jak wiadomo, Konstytucja przyznała odpowiednie kompetencje sądom administracyjnym”.

W kontekście ostatniego argumentu Trybunału trudno nie podzielić konstatacji L. Boska i M. Wilda, iż „nie ulega (...) wątpliwości, że istnienie alternatywnego mechanizmu kontroli norm wpływa w praktyce na ocenę dopuszczalności kontroli norm sprawowanej przez TK”¹⁰.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w komentowanym postanowieniu co do zasady zasługuje na aprobatę.

Akty prawa miejscowego, w tym także stanowione przez organy samorządu terytorialnego, stanowią zbiór wysoce heterogeniczny. Niektóre z tych aktów istotnie pod względem konstrukcji prawnej odbiegają od klasycznych aktów normatywnych i zbliżają się pod względem swego charakteru do aktów stosowania prawa podejmowanych w realiach konkretnego stanu faktycznego. Istnienie w systemie prawa tego rodzaju specyficznych form działania administracji „z pogranicza” stanowienia i stosowania prawa zostało zresztą dostrzeżone w doktrynie; formy te określono mianem „generalnych aktów administracyjnych” (rozumianych jako akty generalno-konkretne). Zdaniem E. Szewczyk i M. Szewczyka chodzi w tym przypadku o „akty, które nie są indywidualnymi aktami administracyjnymi, gdyż nie określają sytuacji prawnej ich adresatów określonych w sposób indywidualny i jednocześnie nie mają charakteru aktów normatywnych ze względu na to, że normom z nich płynącym brak cechy abstrakcyjności”¹¹.

⁹ Akt normatywny w ujęciu materialnym: 1) ma charakter generalny – jest skierowany do rodzajowo, a nie indywidualnie określonych adresatów; 2) ma charakter abstrakcyjny – reguluje abstrakcyjnie określone, a nie konkretne stany i sytuacje, a ponadto 3) stanowi podstawę wielokrotnych, powtarzalnych zachowań.

¹⁰ L. Bosek i M. Wild [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz...*, teza IV.D do art. 79.

¹¹ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, LEX 2014, rozdz. 1. Zob. także: E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, PiP 2003, z. 12, s. 42 i nn.; E. Bonusiak [w:] *Aksjologia*

Konstrukcja kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekającego – co należy przypomnieć – o hierarchicznej zgodności/niezgodności norm systemu prawa nie obejmuje jednak możliwości badania poprawności ustalenia stanu faktycznego, którego istnienie determinuje możliwość wydania aktu prawa miejscowego, ani też możliwości badania poprawności procesu subsumpcji (niezbędnego do wydania normy prawnej o charakterze konkretnym).

Należy więc zgodzić się z generalną tezą Trybunału Konstytucyjnego, która wynika z komentowanego postanowienia, że klasyczne pojęcie aktu normatywnego, a tym samym właściwość Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym prawa miejscowego, kończy się tam, gdzie przesłanką wydania aktu prawa miejscowego jest istnienie skonkretyzowanego stanu faktycznego i gdzie ocena konstytucyjności aktu prawa miejscowego wymagałaby ocen odwołujących się do sfery faktu.

Tezę tę należy jednak opatrzyć istotnym zastrzeżeniem: akty prawa miejscowego będące „hybrydami” z pogranicza form stanowienia prawa i stosowania prawa mogą zawierać normy prawne zdeterminowane bezpośrednio przez skonkretyzowane stany faktyczne leżące u ich podstaw (w tym zakresie właściwość Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za wyłączone¹²), ale i normy prawne, które mogą godzić w wolności i prawa obywatelskie oraz podlegać ocenie w płaszczyźnie hierarchicznej zgodności norm systemu prawa (niezależnie od stanów faktycznych leżących u ich podstaw¹³).

Wydaje się, że w odniesieniu do ostatniej z wymienionych grup norm prawnych właściwość Trybunału Konstytucyjnego nie powinna zostać wyłączona, nawet gdyby normy te wynikały z aktu prawa miejscowego o charakterze hybrydowym (aktu zawierającego normy generalno-konkretne).

prawa administracyjnego. Tom II, red. J. Zimmermann, LEX 2017, rozdz. 3 podpunkt E. Warto przy tym wskazać, że w czasie prac nad reformą prawa o postępowaniu administracyjnym, poprzedzających istotną nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r., była rozważana kwestia objęcia zakresem regulacji kodeksowej konstrukcji tzw. decyzji generalnych (zob. na ten temat *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017 – uwagi A. Skoczylasa – s. 105–115 oraz uwagi E. Szewczyk i M. Szewczyka – s. 116–117). Ostatecznie jednak projektowane zmiany w tym zakresie nie stały się częścią nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. i także obecnie nie stanowią przedmiotu regulacji tego kodeksu.

¹² Np. w zakresie badania adekwatności i konstytucyjności konkretnych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla konkretnych działek.

¹³ Np. gdyby porządkowy akt prawa miejscowego, przesłanką wydania którego jest wystąpienie określonego stanu faktycznego, tj. kwalifikowanego stanu zagrożenia, przewidywał za naruszenie jego postanowień karę pozbawienia wolności, podczas gdy dopuszczalna jest wyłącznie kara grzywny (zob. art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.).

Literatura

- Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymt, Warszawa 2005.
- Frankiewicz E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 12.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 2*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kręcis W., Zakrzewski W., *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Repel J., *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000.
- Rymarz F., *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 5.
- System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Szewczyk M., *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4.

Streszczenie

Mariusz Bogusz

Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)

Komentowane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. (SK 42/02) dotyczy problemu rozgraniczenia kompetencji w zakresie kontroli konstytucyjności prawa miejscowego (prawa lokalnego) w Polsce pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a sądami administracyjnymi. W postanowieniu z dnia 6 października 2004 r. Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość badania – w trybie skargi konstytucyjnej – konstytucyjności aktów prawa miejscowego, jednakże takich jedynie, które mają charakter generalno-abstrakcyjny, a nie generalno-konkretny (jak np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego). Glosator analizuje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, opatrując je pewnym zastrzeżeniem.

Summary

Mariusz Bogusz

Inadmissibility of a constitutional complaint against a general and concrete local law act (local spatial development plan)

The commented judgement of the Constitutional Tribunal of 6 October 2004 (SK 42/02), concerns the problem of delimiting court powers in the field of the constitutional review of local law in Poland between the Constitutional Tribunal and administrative courts. In its judgement of 6 October 2004, the Constitutional Tribunal allowed the possibility of examining – questioned in a constitutional complaint – the constitutionality of local legal acts, however, only those that were general-abstract and not general-specific (such as local special development plans). The author analyzes the position of the Constitutional Tribunal, making certain reservation.

Słowa kluczowe: kontrola konstytucyjności prawa miejscowego, rozgraniczenie kompetencji pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a sądami administracyjnymi, akt normatywny generalno-abstrakcyjny

Keywords: constitutional review of local law, delimitation of competences between the Constitutional Tribunal and administrative courts, general and abstract normative act