



Warszawa, 20-10-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.332.2025.DG

**Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
Wydział III**

via ePUAP

Skarżący: Miasto Katowice

reprezentowany przez:

r. pr. Artura Woźniaka

ul. Młyńska 4, 40-098 Katowice

Organ: Wojewoda Śląski

reprezentowany przez:

Rafała Wrońskiego

ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice

Uczestnicy:

Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

reprezentowany przez:

Dagmarę Gut

/adres jw./

Prokurator Prokuratury Krajowej

ul. Postępu 3, 02-676 Warszawa

Sygn. akt: III OPS 1/25

(III OSK 2491/24)

**Zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu
uchwałodawczym wraz ze stanowiskiem procesowym**

W związku z doręczeniem Rzecznikowi Praw Obywatelskich (dalej także: „**Rzecznik**”) prośby o przedstawienie stanowiska dotyczącego pytania prawnego zawartego

w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej także: „NSA”) z dnia 15 kwietnia 2025 r. wydanego w sprawie o sygn. III OSK 2491/24, które brzmi:

„Czy sąd administracyjny jest, na podstawie art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935), związany wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem?”,

działając na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich², Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w tym postępowaniu oraz – w razie, gdyby skład siedmiu sędziów NSA znalazł podstawy do podjęcia uchwały – wnosi, aby jej treść przyjęła następujące brzmienie:

„Art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) nie skutkuje związaniem sądu administracyjnego wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, jeżeli kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem”.

UZASADNIENIE

1. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie wezwań NSA do zajęcia stanowiska w postępowaniach uchwałodawczych

- (1) Na wstępie Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje za zasadne odniesienie się do wystosowanego w niniejszej sprawie wezwania z dnia 15 lipca 2025 r. do przedstawienia przez Rzecznika stanowiska w odniesieniu do wskazanego wyżej pytania prawnego w terminie 30 dni, wydanego w wykonaniu zarządzenia sędziego z dnia 14 lipca 2025 r. Podobne wezwania wystosowano do niego również w innych postępowaniach uchwałodawczych toczących się w Wydziale III Izby Ogólnoadministracyjnej NSA (sygn. akt: III OPS 2/25 oraz III OPS 3/25).

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”.

² T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.

- (2) Mianowicie, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę, że w obowiązujących przepisach prawa brakuje podstawy do formułowania wezwań tego rodzaju. Zgodnie z art. 8 § 1 p.p.s.a., Rzecznik może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym, jeżeli uzna, że wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Dotyczy to także postępowań uchwałodawczych. Rzecznik nie jest jednak zobowiązany do uczestnictwa w takich postępowaniach, gdyż obowiązek taki w zakresie postępowań uchwałodawczych ustawodawca przewidział wyłącznie wobec prokuratora (por. art. 265 p.p.s.a.).
- (3) Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że praktyka informowania go o toczących się postępowaniach uchwałodawczych, w których jego udział, w świetle art. 8 § 1 p.p.s.a., mógłby być celowy, zasługuje na pozytywną ocenę i uznanie jako rozwiązanie sprzyjające realizacji funkcji ochronnych Rzecznika. Z uwagi jednak na fakultatywny charakter jego udziału w tego rodzaju postępowaniach, formułowanie wezwań do zajęcia stanowiska z wyznaczonym terminem nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

2. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie wystąpienia przesłanek do podjęcia uchwały konkretnej

- (4) Niniejszy wniosek o podjęcie uchwały konkretnej wystosowany został przez NSA w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, jeśli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, NSA może odroczyć rozpoznawanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu. Do przesłanek przedmiotowych pytań prawnych kierowanych na tej podstawie należy zatem łącznie zaliczyć:
- 1) zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w danej sprawie (**przesłanka materialna**);
 - 2) wyłonienie się takiego zagadnienia przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej (**przesłanka proceduralna**);

- 3) zależność między zagadnieniem prawnym budzącym poważne wątpliwości a rozstrzygnięciem sprawy sądowoadministracyjnej (**przesłanka funkcjonalna**)³.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich wymienione przesłanki nie wystąpiły w postępowaniu, w którym przytoczone wyżej pytanie prawne zostało zadane.

- (5) Po pierwsze, nie dotyczy ono zagadnienia prawnego, które budziłoby poważne wątpliwości. Wątpliwości tego rodzaju występują bowiem tylko wówczas, gdy ich charakter jest **obiektywy**, a więc, gdy wynikają ze stanu ustawodawstwa i orzecznictwa⁴, z czym nie mamy w niniejszej sprawie do czynienia. W szczególności za wyraz urzeczywistnienia wątpliwości prawnych nie można uznać obszernie przytoczonych w uzasadnieniu ww. postanowienia orzeczeń sądów administracyjnych, które miałyby uzasadniać istnienie rozbieżności w orzecznictwie w zakresie zadanego pytania. Wskazane przez NSA judykaty dotyczą bowiem zasad związania prawomocnym wyrokiem, który zapadł w odniesieniu do decyzji (lub postanowienia), a nie aktu prawa miejscowego, którego dotyczy przedstawione w niniejszej sprawie pytanie prawne. Rozbieżności w orzecznictwie nie dowodzi także przegląd wyroków sądów administracyjnych wykraczający poza rozstrzygnięcia przywołane przez NSA w ww. postanowieniu, co wynika z faktu, że zagadnienie to nie dotyczy problemu często pojawiającego się w praktyce.
- (6) Po drugie, choć analizowane pytanie prawne istotnie wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej, to jednak **nie można przyjąć, że istnieje związek pomiędzy tym pytaniem a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed NSA**. Sprawa, w której pytanie to zadano dotyczy bowiem aktu nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.), natomiast pytanie odnosi się do aktu prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Są to dwie różne formy działania administracji i, choć istnieją pomiędzy nimi zależności, to jednak w niniejszym postępowaniu kasacyjnym nie można uznać, że udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie miałoby bezpośredni związek ze stanem faktycznym i prawnym zawisłej sprawy. Należy bowiem zauważyć, że ww. postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 2025 r. wydano w sprawie ze skargi kasacyjnej na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „**WSA**”) w Gliwicach z 2 lipca 2024 r., III SA/GI 450/24, w którym oddalono skargę Miasta Katowice na rozstrzygnięcie

³ M. Wilbrandt-Gowowicz, *Środki zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2024, s. 314.

⁴ H. Knysiak-Sudyka, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, LEX 2016, kom. do art. 187 p.p.s.a., poz. 2.

nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 5 kwietnia 2024 r. nr NPOO.4131.1.281.2024, stwierdzające nieważność § 1 pkt 2 uchwały Rady Miasta Katowice z dnia 29 lutego 2024 r. nr LXXIV/1522/24 w sprawie uchwalenia zmian Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże, jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1-5 w zw. z art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Powodem tego rozstrzygnięcia było zastosowanie przez WSA w Gliwicach art. 170 p.p.s.a., który – zdaniem tego sądu – skutkował dlań związaniem prawomocnym wyrokiem NSA z dnia 21 sierpnia 2023 r., III OSK 2032/22, w którym uchylono wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2022 r., III SA/GI 267/22, w sprawie ze skargi Miasta Katowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. nr NPOO.4131.1.1186.2021 w przedmiocie uchwały Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. nr XLI.897/21 w sprawie nadania statutu jednostce pomocniczej – Dzielnicy nr 7 Załęże i oddalono skargę Miasta Katowice. Zdaniem WSA w Gliwicach zaprezentowanym w wyroku zapadłym w sprawie sądowoadministracyjnej, w której zadano niniejsze pytanie prawne, wskazany wyżej wyrok NSA o sygn. III OSK 2032/22 wiązał go, ponieważ dotyczył takiego samego zakresu regulacji, tj. kwestii przyznania członkom obwodowej komisji wyborczej prawa do diety, która to regulacja została negatywnie oceniona przez Wojewodę Śląskiego oraz przez NSA. **Powyższe oznacza, że w niniejszej sprawie NSA, dostrzegając potrzebę skorzystania z trybu z art. 187 § 1 p.p.s.a., przedmiotem pytania prawnego powinien uczynić prawomocny wyrok dotyczący aktu nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, a nie wyrok stwierdzający nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, do którego wydania nie doszło ani w sprawie, w której zadano niniejsze pytanie prawne, ani w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem NSA o sygn. III OSK 2032/22.** Pomimo bowiem, że sprawa sądowoadministracyjna ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające akt prawa miejscowego stanowi pośrednią kontrolę takiego aktu, to jednak – z uwagi na różnice zachodzące w sprawach ze skargi na akt prawa miejscowego oraz na rozstrzygnięcie wojewody je unieważniające – nie można przyjąć, że niniejsze pytanie prawne pozostaje w wymaganej zgodnie z art. 187 § 1 p.p.s.a. zależności w stosunku do rozstrzygnięcia sprawy, w której je zadano. Ponadto, co także warto w rozpatrywanym kontekście odnotować, niniejsza sprawa dotyczy przepisu prawa uchwalonego przez Radę Miasta Katowice, którego treść nie jest identyczna z tym, który obowiązywał uprzednio i został unieważniony rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. nr

⁵ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, dalej: „u.s.g.”.

NPOO.4131.1.1186.2021. Istnieje więc wątpliwość, czy rzeczywiście można przyjąć, że nowy przepis, objęty rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 5 kwietnia 2024 r. nr NPOO.4131.1.281.2024, reguluje „materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem”, o czym mowa w zadanym pytaniu prawnym.

- (7) Z powyższych względów – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich – **w niniejszej sprawie nie zachodzą podstawy do podjęcia uchwały konkretnej, o którą wystąpił NSA postanowieniem z 15 kwietnia 2025 r.** W razie jednak, gdyby w ocenie składu siedmiu sędziów NSA, podstawy te miały miejsce, Rzecznik poniżej przedstawił swoje stanowisko co do treści uchwały.

3. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie treści uchwały

- (8) Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich podjęta uchwała powinna wykluczać związanie wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, gdy kolejny akt takiego prawa, uchwalony po wydaniu wyroku i dotyczący tych samych stron, zawiera przepis regulujący materię objętą unieważnionym przepisem. Przemawiają ze tym następujące powody.
- (9) Art. 170 p.p.s.a. którego wykładni dotyczy zadane przez NSA pytanie prawne, wyraża istotę **prawomocności materialnej orzeczenia sądu administracyjnego**, polegającej na związaniu tym orzeczeniem określonych podmiotów⁶. Są nimi przede wszystkim strony postępowania oraz sąd, który wydał orzeczenie, ale także inne sądy i organy państwowe, a nawet, w przypadkach przewidzianych w ustawie, inne osoby. Istota mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu wyraża się w tym, że wskazane podmioty muszą brać pod uwagę fakt istnienia oraz treść prawomocnego orzeczenia sądu. Jak jednolicie podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych *ratio legis* tego przepisu polega na tym, że gwarantuje on zachowanie spójności i logiki działania organów państwowych, zapobiegając funkcjonowaniu w obrocie prawnym rozstrzygnięć nie do pogodzenia w całym systemie sprawowania władzy⁷.
- (10) Najwięcej uwagi w judykaturze i doktrynie poświęca się prawomocności orzeczeń sądowych, które zapadły w odniesieniu do decyzji i postanowień. Zdecydowanie

⁶ B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, LEX 2024, kom. do art. 170 p.p.s.a., poz. 1.

⁷ Zob. m.in. wyrok NSA z 22 października 2024 r., III FSK 834/24, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: „**CBOSA**”) i powołane tam orzeczenia.

rzadziej rozpatrywane są w tym kontekście pozostałe akty i czynności zaskarżalne do sądu administracyjnego na podstawie postanowień art. 3 § 4-7, § 2a i § 3 p.p.s.a. Kwestia zakresu art. 170 p.p.s.a. w kontekście związania wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność aktu prawa miejscowego i to w sytuacji, gdy kolejny akt tego rodzaju, uchwalony po wydaniu wyroku zawiera przepis regulujący tę samą materię, co wcześniej unieważniony, nie doczekała się, jak dotąd, opracowań doktrynalnych oraz nie stanowiła tematu szerszych rozważań w orzecznictwie sądów administracyjnych. **Zagadnienie poruszone przez NSA w niniejszym pytaniu prawnym dotyczy więc rzadko występującego w praktyce orzeczniczej problemu** (poza niniejszą sprawą Rzecznikowi nie są znane żadne inne postępowania sądowoadministracyjne, gdzie konkretnie taki problem prawny miałby miejsce). Z tego względu w analizowanym obszarze naturalnie rozpocząć należy od sięgnięcia do orzecznictwa odnoszącego się do wykładni art. 170 p.p.s.a. w kontekście orzeczeń dotyczących decyzji i postanowień. Ustaleń z tego zakresu nie można jednak przenosić wprost na grunt innych form działania administracji publicznej. Jak słusznie zwraca bowiem uwagę T. Woś, ze względu na bogactwo prawnych form działań organów administracji publicznej, objętych przepisami z art. 3 § 2 – § 3, ich zróżnicowany charakter prawny (akty normatywne, akty administracyjne generalne i indywidualne, a nawet czynności faktyczne), niejednorodną procedurę ich podejmowania (wydawania), a często brak jakiegokolwiek procedury, oraz zróżnicowane możliwości weryfikacji w ramach nadzwyczajnych wewnątrzadministracyjnych postępowań nadzorczych, nie jest możliwe uwzględnienie w ramach konstrukcji prawomocności decyzji i postanowień tych wszystkich szczególnych uwarunkowań w taki sposób, aby odnosiła się ona bez ograniczeń i całym zakresie do wszystkich aktów i czynności z art. 3 § 2 – § 3 p.p.s.a.⁸.

- (11) Mając na uwadze powyższe, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, należy stwierdzić, że związanie z art. 170 p.p.s.a. nie obejmuje sytuacji opisanej w zadanym pytaniu prawnym, ponieważ odnosi się ono do postępowania, w którym **brakuje tożsamości przedmiotowej** ze sprawą zakończoną już prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu prawa miejscowego. Pytanie to dotyczy bowiem sytuacji, w której kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony już po wydaniu wyroku, zawiera przepis regulujący materię objętą aktem prawa miejscowego wcześniej unieważnionym prawomocnym wyrokiem sądu. Chodzi tu zatem o inny akt prawa miejscowego, niż ten, którego nieważność została prawomocnie

⁸ T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, LEX 2016, kom. do art. 170 p.p.s.a., poz. 23.

stwierdzona przez sąd oraz o przepis prawa, który nie jest identyczny z unieważnionym, a jedynie reguluje materię podobną do tej, którą regulował przepis unieważniony. Ujęcie to jest zatem bardzo szerokie. Tymczasem zasadą, którą można wyprowadzić z orzecznictwa powstałego na kanwie spraw dotyczących kontroli decyzji i postanowień jest odnoszenie zakresu art. 170 p.p.s.a. tylko do **rozstrzygnięcia zawartego w sentencji orzeczenia**⁹. Nie wyklucza to, co prawda, zakazu wejrzenia w treść uzasadnienia, zwłaszcza, jeśli jest to konieczne dla odczytania sentencji, jednak nie należy wprowadzać z tego wniosku o objęciu zakresem art. 170 p.p.s.a. także uzasadnienia orzeczenia. Stanowisko o związaniu uzasadnieniem byłoby bowiem zbyt daleko idące, biorąc pod uwagę fakt, że polski system prawny nie opiera się na modelu precedensowym, a sąd, przed którym zawisła kolejna odrębna sprawa sądowoadministracyjna jest zobowiązany do jej samodzielnego rozpoznania¹⁰. Związania z art. 170 p.p.s.a. nie można zatem *sensu stricto* odnosić do motywów rozstrzygnięcia, a jedynie do jego sentencji. Oznacza to, jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 15 maja 2025 r., I OSK 986/14¹¹, że **oddziaływanie orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych w analogicznych sprawach, czy sprawach rodzajowo zbliżonych ma charakter jedynie autorytetowy i nie może ograniczać zakresu rozpoznania przez sąd kolejnej odrębnej sprawy sądowoadministracyjnej**.

- (12) Odnosząc powyższe ustalenia do niniejszego pytania prawnego wskazać należy, że udzielenie na nie odpowiedzi twierdzącej musiałoby implikować przyjęcie stanowiska odmiennego od wskazanego powyżej, tj. że art. 170 p.p.s.a. stanowi nie tylko o związaniu sentencją prawomocnego orzeczenia, ale także jego uzasadnieniem. Jak już bowiem wskazano, kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku, nawet jeśli pochodzi od tego samego organu oraz dotyczy tożsamego obszaru regulacji, jest jednak **innym aktem prawa miejscowego** niż poprzedni akt, który unieważniono prawomocnym orzeczeniem sądu. Jeśli więc w sprawie dotyczącej nowego aktu prawa miejscowego miałoby wiązać wcześniejsze prawomocne orzeczenie stwierdzające nieważność innego aktu, to znaczy, że zakresem związania objęte byłoby uzasadnienie a nie sentencja orzeczenia. Sentencja wyroku stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego odnosi się bowiem zawsze do konkretnie oznaczonego aktu, a nie do jego wyabstrahowanych przepisów prawa czy też do wyprowadzonych z nich norm. **Tak szerokiej wykładni art. 170 p.p.s.a., w kontekście aktów prawa miejscowego, nie można**

⁹ Zob. m.in. wyrok NSA z 19 września 2024 r., III OSK 2555/22, CBOSA i powołane tam orzecznictwo.

¹⁰ Zob. m.in. postanowienie NSA z 18 lutego 2024 r., II GZ 39/14, CBOSA.

¹¹ CBOSA.

zaakceptować. Jej przyjęcie w wielu sytuacjach wyłączałoby w istocie sądową kontrolę aktów prawa miejscowego, skoro stosując art. 170 p.p.s.a. sąd nie musiałby w ogóle odnosić się do merytorycznej oceny zgodności z prawem takiego aktu. Ujęcie to zdecydowanie za bardzo zmieniałoby również sens skarg na takie akty, które nie mają charakteru *actio popularis* i które ukierunkowane są na ochronę praw podmiotowych. Poważnie ingerowałoby ono także w samodzielność samorządu terytorialnego, jeśli *de facto* jeden prawomocny wyrok stwierdzający nieważność aktu regulującego daną materię powodowałby taki sam skutek względem innych, co następowałoby w praktyce automatycznie w wyniku zastosowania przez sąd art. 170 p.p.s.a. W rozpatrywanym zakresie pojawiałyby się także pytania o to, jak daleki powinien być zakres zawiązania prawomocnymi orzeczeniami w razie zmiany prawa oraz okoliczności faktycznych, jak również, jak powinno kształtować się związanie prawomocnym wyrokiem oddalającym skargę na akt prawa miejscowego, czego zadane pytanie nie dotyczy. Analizowany problem musiałby także zostać rozpatrzony na tle spraw dotyczących aktów nadzoru z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., w których dochodzi do pośredniej kontroli aktów prawa miejscowego.

- (13) W kontekście przesłanki tożsamości przedmiotowej należy także zwrócić uwagę na fakt, że pytanie zadane przez NSA dotyczy związania prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego w sprawie ze skargi nie tylko na inny akt prawa miejscowego, ale także w sytuacji, gdy zawiera on przepis regulujący „**materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem**”. Wydaje się zatem, że pytanie to dotyczy nie tylko sytuacji, gdy nowy przepis prawa ma identyczne brzmienie jak ten, który został już unieważniony przez sąd, ale także, gdy jedyne reguluje on materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem. Pytanie zadane przez NSA obejmuje więc bardzo szeroki zakres związania prawomocnym orzeczeniem, który – w razie udzielenia na nie odpowiedzi pozytywnej – oznaczałby, że związanie to zachodzi już wówczas, gdy przedmiot regulacji prawnej zaskarżonego nowego przepisu jest taki sam jak przepisu uprzednio unieważnionego. „Materia” danego przepisu to bowiem, jak podaje Słownik Języka Polskiego PWN, jedynie jego „wątek, treść, **którym można nadawać różne formy**¹²”. Ujęcie proponowane przez NSA w postanowieniu przedstawiającym analizowane pytanie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA byłoby zatem zdecydowanie zbyt rozległe, ponieważ w istocie obejmowałoby bardzo wiele sytuacji, w których art. 170 p.p.s.a. mógłby być zastosowany, co istotnie ograniczałoby kontrolę sądową aktów prawa miejscowego. Utrudniałoby to także stanowienie

¹² <https://sjp.pwn.pl/sjp/materia;2481783.html>.

prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które po stwierdzeniu nieważności danego aktu prawa miejscowego przez sąd często muszą powrócić do regulacji materii, której unieważniony akt dotyczył.

- (14) Podsumowując, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 170 p.p.s.a. w odniesieniu do aktów prawa miejscowego należy interpretować **wąsko**, tj. w taki sposób, że sąd administracyjny nie jest związany wcześniejszym prawomocnym wyrokiem stwierdzającym nieważność przepisu aktu prawa miejscowego, w sytuacji, gdy kolejny akt prawa miejscowego, uchwalony po wydaniu wyroku, zawiera przepis regulujący materię objętą wcześniej unieważnionym przepisem. Wcześniejszy prawomocny wyrok sądu dotyczący takiego aktu prawa miejscowego może zatem posłużyć sądowi wyłącznie jako argument do podjęcia danego rozstrzygnięcia na zasadzie **autorytetowego oddziaływania**. Nie wiąże go jednak na zasadzie wyrażonej w art. 170 p.p.s.a.

Z powyższych względów – w razie, gdyby skład siedmiu sędziów NSA znalazł podstawy do podjęcia wnioskowanej postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2025 r. uchwały – Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o nadanie jej wskazanej wyżej treści.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/