



KANCELARIA
SENATU

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego

WARSZAWA 2018

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Redakcja naukowa

Hubert Izdebski

Elżbieta Mreńca

Piotr Benedykt Zientarski

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2018

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Recenzenci

Prof. zw. dr hab. Marek Chmaj

Uniwersytet SWPS

Prof. nzw. dr hab. Andrzej Bisztyga

Uniwersytet Zielonogórski

Korekta

Małgorzata Pogoda

Redaktor techniczny

Jacek Pietrzak

ISBN 978-83-65711-29-8

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Edycji i Poligrafii

Warszawa 2018

Nakład 140 egz.

Słowo wstępne

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i, w konsekwencji, przysługuje mu w ramach ustaw istotna część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Jednym z istotnych atrybutów władztwa publicznego jest – w oczywisty sposób wymagająca, ze względu na unitarny charakter Państwa (art. 3 Konstytucji RP), odpowiedniego umocowania ustawowego – kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego jako aktów normatywnych będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP), przypadająca przede wszystkim organom jednostek samorządu terytorialnego, a w ich obrębie organom stanowiącym.

Mimo tak silnego konstytucyjnego umocowania, w tym również wskazania w art. 94 Konstytucji RP, iż zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, akty prawa miejscowego, w szczególności stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, nie są, przy braku jednej dotyczącej ich ustawy ogólnej, przedmiotem ani wystarczająco czytelnego ustawodawstwa, ani konsensu w doktrynie i w orzecznictwie. W rezultacie to przede wszystkim orzecznictwu (rozstrzygnięciom nadzorczym wojewodów i wydawanym w ich następstwie orzeczeniom sądów administracyjnych) przypadło trudne zadanie konkretyzowania ogólnych przepisów Konstytucji odnoszących się do aktów prawa miejscowego. Nie powinien zatem dziwić nierzadki brak jednolitości orzecznictwa w tym zakresie.

Niniejsza książka stanowi pokłosie konferencji pod tytułem *Istota i zakres przedmiotowy aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, zorganizowanej w dniu 16 października 2017 r. przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP przy udziale Wydziału Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS w Warszawie. W toku konferencji, w której wzięli udział przedstawiciele różnych ośrodków naukowych, jak również praktyki, podjęto próby zarówno określenia aktualnego stanu instytucji aktów prawa miejscowego, jak i jej pożądanego kształtu normatywnego.

Książka stanowi ugruntowanie i rozwinięcie tych prób – i można wyrazić nadzieję, że przyczyni się do, niezbędnego ze względu na ich rangę, jak najbardziej systemowego ujmowania aktów prawa miejscowego *de lege lata*, ale też i do nadania jej w pełni systemowego charakteru w ramach przedstawianych postulatów *de lege ferenda*.

Prof. zw. dr hab., r. pr., adv. Hubert Izdebski

Dr Elżbieta Mreńca

Dr, adv. Piotr Benedykt Zientarski

Wprowadzenie

Problematykę źródeł prawa po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu uregulowano w osobnej części Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (rozdz. III Źródła prawa). Źródła powszechnie obowiązującego prawa stanowią system oparty na jego hierarchicznej budowie określony w art. 87 Konstytucji. Najwyższym krajowym źródłem prawa jest Konstytucja RP. Konstytucja wraz z ustawami to akty samoistne. Formą stanowienia prawa o charakterze wykonawczym (akty podustawowe) są rozporządzenia. Ten sam charakter mają akty prawa miejscowego, które są „źródłami powszechnie obowiązującego prawa (...) na obszarze działania organów, które je ustanowiły” (art. 87 ust. 2). Akty prawa miejscowego (lokalnego) mogą stanowić organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (art. 94). Mają one, co charakterystyczne, ograniczony terytorialnie obszar. Akty prawa lokalnego są podstawowymi aktami prawa powszechnie obowiązującego, stanowiąc ich osobną kategorię. Wyposażenie wymienionych powyżej organów w kompetencje prawotwórcze umożliwia decentralizację procesu prawotwórczego w rozwiązywaniu spraw swego terenu. Stąd znaczne powiązanie szeregu przepisów prawnych z potrzebami lokalnymi, zgodnie z zasadą pomocniczości. Akty prawa lokalnego mogą skutecznie reagować na różnorodne zdarzenia losowe. Aktywność organów stanowiących prawo lokalne świadczy o zakresie decentralizacji i samodzielności tych organów. Klasyfikacja aktów prawa miejscowego polega m.in. na wyróżnieniu aktów organów samorządu terytorialnego i aktów organów administracji rządowej, wśród których ważną kategorią są przepisy porządkowe. Szczególne miejsce w aktach prawa lokalnego zajmuje gminne prawo miejscowe, w tym statuty gmin. Wyrażam przekonanie, że niniejsza monografia przyczyni się do zgłębienia istoty, charakteru i zakresu przedmiotowego problematyki aktów prawa lokalnego oraz stosowania poprawnej legislacji administracyjnej.

*Prof. zw. dr hab. Marian Kallas**

* Prof. zw. dr hab. Marian Kallas – dziekan Wydziału Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

Rozdział I

Akty prawa miejscowego w systemie prawa

Dr Elżbieta Mreńca*
Dr Piotr Benedykt Zientarski**

Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współkształtowania powszechnie obowiązującego prawa

W myśl art. 3 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, co przesądza o jego jednolitym systemie prawnym i „wyklucza możliwość istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego”¹. Samorząd terytorialny, w odróżnieniu od autonomii terytorialnej, nie jest zatem formą decentralizacji władzy ustawodawczej, gdyż organy samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do stanowienia ustaw². Ustrojodawca wyposażył jednak niektóre organy w uprawnienie do stanowienia prawa o charakterze podustawowym o ograniczonym terytorialnie zakresie obowiązywania, zawężonym do obszaru działania tych organów³. W literaturze przedmiotu wskazano, iż przyznanie organom wymienionym w Konstytucji RP takiego uprawnienia nie narusza konstytucyjnej zasady podziału władz i jest odpowiedzią na współczesne wymagania w zakresie zarządzania sprawami publicznymi; „działalność prawotwórcza samego parlamentu okazuje się bowiem w praktyce niewystarczająca”⁴.

* Dr Elżbieta Mreńca – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie, ekspert ds. legislacji, opiekun naukowy Studenckiego Koła Naukowego „Legislacja”.

** Dr Piotr Benedykt Zientarski – adwokat, przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, przewodniczący senackiej Komisji Ustawodawczej w latach 2009–2015; członek Krajowej Rady Sądownictwa (reprezentujący Senat RP) w latach 2007–2015.

1 D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 10.

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. – P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, s. 42.

3 Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

4 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 47, zob. też: E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 5–6, s. 832.

Zgodnie z art. 163 i art. 169 Konstytucji RP samorząd terytorialny – za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych – wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Organy jednostek samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne za pomocą przyznanых im na mocy Konstytucji i ustaw kompetencji⁵. Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego, zwanych dalej „organami j.s.t.”, w zakresie wykonywania zadań publicznych zasadniczo realizowana jest w dwóch kierunkach. Pierwszy z nich obejmuje działalność prawotwórczą organów tychże jednostek w ramach realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, wykonywanych jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Drugi kierunek dotyczy realizacji innych zadań publicznych, które mogą zostać zlecone jednostkom samorządu terytorialnego, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej określa ustawa.

Celem niniejszego opracowania jest ocena możliwości wpływu organów j.s.t., za pośrednictwem stanowiących przez nie aktów prawa miejscowego, na współkształtowanie polskiego systemu prawa powszechnie obowiązującego⁶.

„Powszechność obowiązywania” to możliwość wiązania przepisami prawa wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie państwa polskiego⁷. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie definiuje pojęcia „źródeł prawa”. Ogranicza się do ich wyliczenia w hierarchicznym porządku w rozdziale III zatytułowanym „Źródła prawa”⁸, bez ich dogłębnej charakterystyki. Konsekwencją zasady hierarchiczności jest wymóg zgodności aktów niższego rzędu z aktami wyższego rzędu⁹. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, który zgodnie z wykładnią językową Konstytucji RP ma charakter zamknięty, zamieszczono w jej art. 87. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy dotyczące źródeł prawa powszechnie obowiązującego występują także w Konstytucji poza wyżej wymienionym rozdziałem. Zaliczyć do nich można: art. 9 (dot. ogólnych

5 W opinii S. Wronkowskiej w przypadku kompetencji chodzi zawsze o czynności konwencjonalne, takie jak np. wydanie orzeczenia czy ustanowienie wiążących norm prawnych. Jednakże jej zdaniem odróżnia się kompetencje do stanowienia norm wyznaczających obowiązki określonego zachowania się (kompetencje prawotwórcze) od kompetencji do dokonania czynności, poprzez które jedynie aktualizuje się czyjeś wcześniej ustanowione obowiązki (opinia ekspercka prof. dr hab. Sławomiry Wronkowskiej wydana w związku z zarządzeniem Przewodniczącego Składu Orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1999 r.).

6 Niniejszy artykuł stanowi kontynuację cyklu artykułów autorów niniejszego opracowania na temat aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (E. Mreńca) oraz na temat prawnych zagadnień funkcjonowania samorządu terytorialnego (P. B. Zientarski).

7 P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 19.

8 Zob. szerzej K. Działocha, *Komentarz do rozdziału III „Źródła prawa”, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz I*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 1.

9 A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 754.

zasad prawa międzynarodowego i prawa międzynarodowego zwyczajowego), art. 91 ust. 3 (dot. przepisów stanowiących przez władze organizacji międzynarodowych), art. 234 (dot. rozporządzeń z mocą ustawy Prezydenta RP). Kompetencje do wydawania aktów prawnych będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego zostały uregulowane również w innych rozdziałach Konstytucji.

W doktrynie prawa konstytucyjnego pojawiają się wątpliwości, czy obecnie obowiązująca Konstytucja – w kontekście rozumienia: a) użytego w art. 87 ust. 1 Konstytucji pojęcia „powszechnie obowiązującego prawa”, b) zawartego w art. 92 ust. 1 zwrotu „organy wskazane w konstytucji” – faktycznie dokonała „zamknięcia” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (zarówno w sensie przedmiotowym, tj. wyczerpującego określenia form aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, jak i podmiotowym, tj. wyłącznie i jedynie organy wskazane w konstytucji)¹⁰. Podobne wątpliwości wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 grudnia 1998 r., w którym m.in. analizował treść art. 87 Konstytucji – zwracając uwagę, że art. 87 nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego¹¹.

Co warto podkreślić, pojawiają się także problemy z ustaleniem, które z organów j.s.t. są uprawnione do stanowienia źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym¹². Stąd w ocenie autorów istnieje konieczność rewizji przepisów Konstytucji RP w zakresie uszczelnienia zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym poprzez sporządzenie zamkniętego katalogu aktów prawa miejscowego. W związku z powyższym, powinna nastąpić redefinicja pojęcia aktów prawa oraz konkretyzacja ich nazw¹³.

Definicja doktrynalna „źródła powszechnie obowiązującego prawa” ma różne ujęcia. Generalnie, prawo powszechnie obowiązujące postrzegane jest jako „normy prawne, które mogą regulować sytuację prawną potencjalnie każdego adresata (podmiotu) prawa: osób fizycznych i prawnych, organów państwa i samorządu terytorialnego, różnych organizacji społecznych, politycznych itp.”¹⁴.

Charakter działalności prawotwórczej organów j.s.t. jest bezpośrednio związany z podstawowymi cechami aktów prawa miejscowego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż o cechach tych przesądza to, że akty prawa miejscowego:

10 Opinie ekspertów: 1) prof. dr hab. Sławomiry Wronkowskiej, 2) prof. dr hab. Piotra Winczorka, 3) prof. dr hab. Michała Kuleszy, 4) prof. dr hab. Eugenii Fojcik-Mastalskiej wydane w związku z zarządzeniem Przewodniczącego Składu Orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1999 r., odnośnie przedstawienia stanowiska doktryny w kwestiach dotyczących m.in. zagadnienia, czy należy przyjąć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dokonała „zamknięcia” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

11 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r. – K. 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 645.

12 D. Dąbek, *Prawo miejscowe jako konstytucyjne źródło prawa powszechnie obowiązującego*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 127.

13 O czym mowa w zamieszczonym w niniejszym tomie opracowaniu E. Mreńca, P.B. Zientarski, *Czynniki wpływające na jakość aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, (s. 73).

14 W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Warszawa 2009, s. 439.

- są aktami normatywnymi, a więc aktami zawierającymi normy generalne i abstrakcyjne;
- stanowią element systemu prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, które obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP);
- ustrojodawca nie wymienił w sposób wyczerpujący ani form, ani podmiotów upoważnionych do ich tworzenia w przeciwieństwie do pozostałych aktów prawa powszechnie obowiązującego;
- ich rodzaje i organy upoważnione do ich stanowienia wskazane są w ustawach: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁷, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁸ oraz innych ustawach (np. ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁹);
- należą do nich w szczególności uchwały organów kolegialnych samorządu terytorialnego (uchwały rad i zarządów), zarządzenia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, statuty, regulaminy;
- wyróżnia się wśród nich: przepisy wykonawcze, przepisy porządkowe, przepisy o charakterze ustrojowo-organizacyjnym;
- ustrojodawca uzależnia ich obowiązywanie od zakresu właściwości miejscowej organów j.s.t. uprawnionych do ich stanowienia²⁰;
- podlegają obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych);
- mają charakter wtórny, gdyż mogą być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie;
- w odróżnieniu od rozporządzeń jako aktów wykonawczych nie muszą mieć charakteru wykonawczego względem ustawy;
- upoważnienie do ich wydania może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny;
- mogą stanowić podstawę decyzji administracyjnych czy orzeczeń sądowych;
- nie obejmuje ich roczna prekluzja stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru (art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)²¹;

15 D. Dąbek, dz. cyt., s. 63.

16 Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.

17 Dz.U. z 2017 r. poz. 1868.

18 Dz.U. z 2018 r. poz. 913.

19 Dz.U. z 2018 r. poz. 799.

20 K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, 2017, vol. LXIV, s. 176.

21 Jak wskazał w zamieszczonym w niniejszym tomie opracowaniu H. Izdebski, *Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego*, s 86.

- upoważnienie do ich uchwalenia musi być wyraźne, gdyż kompetencji do ich stanowienia nie można domniemywać²²;
- są wyrazem aktywności organów samorządu terytorialnego w jednostronnym ustalaniu treści norm prawnych dotyczących adresatów tych aktów, określając prawa i obowiązki wskazanych w nich podmiotów, a w szczególności obywateli²³;
- brakuje reguł kolizyjnych służących rozstrzygnięciu spornych kwestii w przypadku konkurencyjnego stanowienia na tym samym obszarze aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego²⁴;
- podlegają kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sądy administracyjne;
- sąd administracyjny może dokonać merytorycznej analizy ich legalności po uprzednim zbadaniu, czy podmiot inicjujący postępowanie sądowoadministracyjne wykazał istnienie konkretnego interesu prawnego, który został naruszony przez zaskarżony akt – chyba że ma się do czynienia z aktem właściwego organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Jak wspomniano, kompetencje prawotwórcze muszą być przyznane w sposób wyraźny przez obowiązujące normy. Niedopuszczalne bowiem jest ich domniemanie z zadań nałożonych na dany organ, gdyż mogłoby to „rodzić niebezpieczeństwo prawodawstwa samoistnego i arbitralnego rozstrzygnięcia przez organy władzy publicznej o tym, co jest, a co nie jest niezbędne do wypełniania nałożonych na nie zadań”²⁵. Organy j.s.t., podobnie jak inne organy władzy publicznej, mogą stanowić tylko te akty prawotwórcze, do których stanowienia zostały upoważnione na mocy konstytucji lub ustaw. Wynika to z ogólnych zasad ustrojowych takich jak: zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasada legalizmu (art. 7) i zasada konstytucjonalizmu (art. 8)²⁶, a także z wymienionego na wstępie art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania²⁷. Ponadto uregulowanie dotyczące legislacji miejscowej o szczególnym charakterze, tj. ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, przewiduje art. 168 Konstytucji RP. Z kolei art. 169 ust. 4 Konstytucji RP przyznaje organom stanowiącym jednostek

22 J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 111.

23 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. – SK 42/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

24 D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 126.

25 Opinia prof. dr hab. Sławomiry Wronkowskiej wydana w związku z zarządzeniem Przewodniczącego Składu Orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1999 r., odnośnie przedstawienia stanowiska doktryny w kwestiach dotyczących m.in. zagadnienia, czy należy przyjąć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dokonała „zamknięcia” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. – K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.

27 W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Verba, Lublin 2003, s. 181.

samorządu terytorialnego, w granicach ustaw, uchwalanie przepisów statutowych regulujących ustrój wewnętrzny tychże jednostek.

Doktryna wskazuje, iż w praktyce ustawodawczej występują dwa rodzaje upoważnień ustawowych dla aktów prawa miejscowego. Jedne wskazują na materię, czyli na określone zagadnienie do uregulowania, drugie na cel regulacji, a więc na zaprowadzenie stanu bezpieczeństwa, porządku w funkcjonowaniu społeczności lokalnych, tzn. ustanowienie przepisów porządkowych²⁸. Zakres kompetencji prawotwórczej organów j.s.t., a tym samym wpływ na współkształtowanie systemu prawa powszechnie obowiązującego jest uwarunkowany treścią upoważnienia ustawowego do ustanowienia danego aktu prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia wykonawcze, są przepisami prawnymi o charakterze wtórnym²⁹. Jednakże w myśl art. 94 Konstytucji zasady stanowienia aktów prawa miejscowego są różne od zasad wydawania rozporządzeń. Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień i w granicach zawartych w ustawie, a rozporządzenia, zgodnie z art. 92 Konstytucji RP, są wydawane na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawie i w celu jej wykonania. Czyli upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego nie są upoważnieniami szczegółowymi z uwagi na brak wytycznych dotyczących ich treści. W przypadku rozporządzenia wytyczne mają kierunkować działanie organu, który je wydaje, stanowiąc dla niego merytoryczną dyrektywę, jednocześnie ograniczając swobodę kształtowania treści aktu wykonawczego³⁰. W przypadku upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego ustawodawca wskazuje w upoważnieniu kwestię prawną, która ma być przedmiotem uregulowania, organy samorządu terytorialnego zaś regulują tę kwestię w sposób dowolny, lecz w granicach udzielonego upoważnienia. Ta większa swoboda w zakresie decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców danego terytorium w drodze prawa miejscowego jest wyrazem realizacji konstytucyjnej zasady subsydiarności³¹.

W związku z powyższym, można wysnuć ogólny wniosek, że organy j.s.t. mają większy wpływ na kształtowanie systemu prawa powszechnie obowiązującego niż organy uprawnione do wydawania rozporządzeń z uwagi na specyfikę upoważnienia ustawowego. Zakłada się tu bowiem dopuszczalność różnorodnej, a nie jednolitej regulacji z uwagi na specyfikę danej jednostki terytorialnej³². Bezpośredni i faktyczny wpływ organów j.s.t. na współkształtowanie systemu prawa powszechnie obowiązującego niewątpliwie jest uzależniony od szczegółowości upoważnienia ustawowego do ustanowienia aktu prawa miejscowego. Im większy stopień ogólności, tym zakres upoważnienia jest szerszy, wtedy na organie stanowiącym akt

28 P. Sarnecki, *System...*, s. 57 i 58.

29 P. Sarnecki, tamże, s. 55.

30 A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 201.

31 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 1998 r. – K. 40/97, OTK ZU Nr 2/98, s. 64.

32 P. Sarnecki, *System ...*, s. 56.

prawa miejscowego ciąży jedynie „obowiązek nienaruszania ustaw, a nie, *sensu stricto*, działanie w celu wykonania ustawy”³³.

Za przykład upoważnienia blankietowego może posłużyć art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „za życiem”³⁴, na podstawie którego rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie wspierania kobiet w ciąży, rodzin oraz dzieci, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 2–4³⁵, mogą w drodze uchwały ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania uprawnienia (na rzecz kobiet, rodzin i dzieci), inne niż określone w niniejszej ustawie. Przepis upoważniający pozostawia tu dużą swobodę organom j.s.t., które w sposób dowolny, lecz w granicach upoważnienia mogą realizować swoje uprawnienia prawotwórcze. Jednakże wykonanie tego konkretnego upoważnienia może rodzić negatywne konsekwencje społeczne poprzez powielanie się przyznanych uprawnień jednego typu na wszystkich szczeblach samorządu. Przez to może nastąpić kumulacja środków pomocowych dla jednej grupy obywateli (kobiet w ciąży, rodzin i dzieci), podczas gdy inna grupa, np. dorosłe osoby niepełnosprawne niezdolne do samodzielnej egzystencji zostają pozostawione bez należytej im pomocy. Nieproporcjonalne różnicowanie sytuacji prawnej obywateli może powodować naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ten aspekt ustawodawca powinien mieć na uwadze, udzielając organom upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Zatem mamy tu do czynienia z sytuacją, gdzie istnieje możliwość wpływu przez organy j.s.t. na system prawa powszechnie obowiązującego, jednak jak wskazano, w niektórych przypadkach ten wpływ może być niekorzystny.

Odmiernym przykładem przepisu upoważniającego jest art. 40 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych³⁶, który obliguje radę gminy do ustanowienia, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, strefy czystego transportu, która ma określać: granice obszaru strefy czystego transportu, sposób organizacji ograniczenia wjazdu do strefy czystego transportu, dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu.

33 Tamże, s. 56.

34 Dz.U. poz. 1860.

35 Chodzi tu o zapewnienie odpowiednich świadczeń opieki zdrowotnej dla kobiety w okresie ciąży, porodu i położu, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet w ciąży powikłanej oraz w sytuacji niepowodzeń położniczych; zapewnienie jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu; zapewnienie odpowiednich świadczeń opieki zdrowotnej dla dziecka, ze szczególnym uwzględnieniem dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu oraz o zapewnienie dostępu do usług koordynacyjno-opiekuńczo-rehabilitacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu.

36 Dz.U. poz. 317.

Upoważnienie ustawowe o dużym stopniu szczegółowości przewidują przepisy upoważniające, między innymi radę gminy, do ustanowienia w drodze aktu prawa miejscowego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwanego dalej „planem transportowym”. Upoważnienie to wynika z art. 9 ust. 1 pkt 1, art. 12 ust. 1 i 2, art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³⁷. Akt prawa miejscowego uchwalony na jego podstawie przez radę gminy ma charakter wykonawczy³⁸.

Zatem, w przypadku szczegółowego upoważnienia ustawowego wpływ organów j.s.t. na system prawa powszechnie obowiązującego ogranicza się do uszczegółowienia (a nie uzupełnienia) przepisów ustawowych, zgodnie ze ściśle określonymi wytycznymi oraz zgodnie ze specyfiką i uwarunkowaniami danej gminy.

Spektrum kompetencji prawotwórczych organów j.s.t. rozszerzają upoważnienia do ustanawiania w drodze aktów prawa miejscowego różnego rodzaju zakazów. Przykładem na to jest art. 116 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, na mocy którego rada powiatu, w drodze uchwały (z pewnymi zastrzeżeniami), może ograniczyć lub zakazać używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe³⁹.

Innym przykładem możliwości wprowadzenia zakazu w drodze aktu prawa miejscowego przez organ j.s.t. jest ustawowe (fakultatywne) upoważnienie sejmiku województwa do wprowadzenia ograniczenia lub zakazu eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁴⁰ (art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska). Upoważnienie to zawiera wytyczne dotyczące

37 Dz.U. z 2017 r. poz. 2136, z późn. zm.

38 Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, opracowuje: gmina licząca co najmniej 50 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich oraz gmina, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze. Art. 12 ust. 1 zawiera szczegółowe wytyczne co do treści planu. Plan ma określać w szczególności: 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej; 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych; 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych; 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu; 5) zasady organizacji rynku przewozów; 6) pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej; 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera; 8) linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania. Dalsze szczegółowe wytyczne określone są w kolejnych ustępach powołanego artykułu, tj. ust. 1a–3. Z kolei w art. 13 ust. 3 wskazano, iż odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt planu transportowego uzgodniony z właściwymi organami sąsiednich gmin.

39 Ograniczenia te nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych.

40 Przy zastrzeżeniu, że uchwała nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia.

treści uchwały sejmiku województwa, takie jak: 1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy; 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy; 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania albo których stosowanie jest zakazane na wyżej wymienionym obszarze, albo parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Powyższa uchwała może także określać: 1) sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale; 2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku; 3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.

Ustawodawca, nakładając na organ j.s.t. obowiązek ustanowienia aktu prawa miejscowego, może ustanowić też obowiązek zaopiniowania projektu tego aktu przez inny organ. Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴¹ rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje i uchwała projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, będący aktem prawa miejscowego, oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (ust. 1). Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu (ust. 2).

W tym przypadku prawodawca lokalny traktowany jest instrumentalnie, jako wykonawca woli władzy ustawodawczej. Dodatkowo projekt aktu prawa miejscowego, który ma uchwalić, jest uzależniony od oceny innego organu. Zatem merytoryczny wpływ samego organu na kształt prawa powszechnie obowiązującego jest ograniczony, natomiast sama istota i cel ustanowienia tego aktu ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia egzystencji społeczności lokalnej.

Do istotnych kompetencji prawotwórczych w zakresie stanowienia prawa miejscowego należy wykonywanie władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 94 i art. 217 Konstytucji RP może ono jednak zostać istotnie ograniczone przez ustawodawcę w ten sposób, że może on uzależnić powstanie kompetencji do wprowadzenia na terenie danej miejscowości opłaty miejscowej od spełnienia rygorów ustanowionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, m.in. dotyczących ochrony środowiska.

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego są przypadki, gdzie organ stanowiący gminy kwestionuje zgodność z Konstytucją RP podstawy prawnej do uchwalenia aktu prawa miejscowego. Za przykład może tu posłużyć Rada Miasta Zakopane, która działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, na podstawie uchwały nr XXVII/437/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, wystąpiła do

41 Dz.U. z 2017 r. poz. 328, z późn. zm.

Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem, który czeka na rozstrzygnięcie – o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny⁴², że upoważnienie zawarte w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴³ ma charakter blankietowy. Ponadto w ocenie wnioskodawców zakres spraw przekazanych do uregulowania został określony w sposób niejasny i nieprecyzyjny, a zaskarżone upoważnienie ustawowe nie określa również szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu. W ocenie wnioskodawcy brzmienie upoważnienia przenosi się na niemal nieograniczoną swobodę Rady Ministrów do określenia uwarunkowań, w tym uwarunkowań klimatycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową, co nie zapewnia realizacji celów regulacji dotyczącej opłaty miejscowej.

Argumentacja powyższego wniosku nie wydaje się przekonująca, gdyż zgodnie z konstytucyjnym sformułowaniem akty prawa miejscowego są stanowione „...w granicach upoważnień zawartych w ustawie...” (art. 94 Konstytucji RP), a nie, jak to ma miejsce w przypadku rozporządzeń „...na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać (...) zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu” (art. 92 Konstytucji RP).

Przedmiotem zarzutu, zawartego w analizowanym wniosku, jest także § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową⁴⁴, określający minimalne warunki klimatyczne, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. W ocenie wnioskodawców granice stref, w których należy oceniać spełnienie ww. wymogu, zostały bardzo szeroko wytyczone, obejmując obszar kilku powiatów lub całego województwa⁴⁵. Ten argument można uznać za zasadny.

Niezależnie od rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadnie w powyższej sprawie, należy mieć na uwadze, iż istotną cechą prawotwórstwa, w tym miejscowego, jest pewność prawa. Zatem, jak wskazuje praktyka, od właściwej konstrukcji upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego zależy ich jakość, a tym samym pewność stanowienia aktów prawa miejscowego i kształtowania systemu prawa powszechnie obowiązującego.

42 Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego przysługuje kompetencja do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, jednak wyłącznie w takim zakresie, w jakim akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak stanowi art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1157), wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 2–5 Konstytucji, powinien zawierać powołanie przepisu prawa lub statutu wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

43 Dz.U. z 2017 r. poz. 1785, z późn. zm.

44 Dz.U. nr 249, poz. 1851.

45 <http://trybunal.gov.pl/s/k-318/> (dostęp: 19 maja 2018 r.).

Konkludując, należy stwierdzić, że tak jak wspomniano na wstępie, samorząd terytorialny nie jest formą decentralizacji władzy ustawodawczej – jednakże, z punktu widzenia konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej wynikającej z art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowione przez organy j.s.t. są instrumentem prawnym umożliwiającym realizację tej zasady.

Istota kompetencji prawotwórczych organów j.s.t. polega na tym, iż stanowione przez nie akty prawa miejscowego jako akty niesamoistne pośrednio determinują zachowania wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie działania tych organów, np. obywateli, cudzoziemców, osób prawnych. Stopień tej „determinacji”, a tym samym zakres wpływu na współkształtowanie systemu prawa powszechnie obowiązującego, jest uzależniony od woli ustawodawcy. Oznacza to, że im bardziej udzielone upoważnienie ustawowe do ustanowienia aktu prawa miejscowego jest ogólne, tym większy zakres swobody prawodawcy miejscowego, a tym samym wpływ na kształtowanie prawa powszechnie obowiązującego. Istotne znaczenie ma tutaj także kwestia, czy udzielone przez ustawodawcę upoważnienie ma charakter obligacyjny czy fakultatywny. W przypadku tego drugiego ustawodawca pozostawia organom j.s.t. swobodę decyzji, czy w danym przedmiocie regulacyjnym chcą się włączyć na obszarze swojego działania w kształtowanie systemu prawa powszechnie obowiązującego.

Specyfika prawa miejscowego polega na tym, iż stanowi ono konglomerat uregulowań terenowych różnego typu, które stanowią element systemu prawa powszechnie obowiązującego. Przykładowo, gdy organ stanowiący gminy zostanie upoważniony do obligacyjnego uregulowania danej kwestii w formie uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, to w systemie prawa powszechnie obowiązującego może funkcjonować 2 478 różnorodnych uregulowań kwestii będącej przedmiotem upoważnienia ustawowego⁴⁶. Z tego punktu widzenia, biorąc pod uwagę brak wytycznych odnośnie treści upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, istnieje obawa powstania chaosu prawnego. Jednakże takie ryzyko nie jest wysoce prawdopodobne. Po pierwsze, z uwagi na to, iż z reguły upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego przez organy j.s.t. mają charakter fakultatywny. Po drugie, legislacja samorządowa oparta jest często na zasadach analogii.

Oceniając wpływ organów j.s.t. na współkształtowanie systemu prawa powszechnie obowiązującego, należy oddzielić od siebie dwie kwestie: pierwszą, wynikającą ze swobody tych organów w kształtowaniu treści aktów prawa miejscowego, drugą, dotyczącą roli wykonawczej tych organów w zakresie konkretyzowania rozwiązań ustawowych. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku mamy do czynienia z istotną rolą, jaką odgrywa w państwie działalność prawotwórcza organów samorządu terytorialnego, bowiem stanowi ona wyraz realizacji konstytucyjnej zasady subsydiarności w procesie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, która jest symptomem demokratyzacji życia społecznego⁴⁷. Konsekwencją

46 W Polsce, według stanu z 1 stycznia 2018 r., istnieje 2 478 gmin, zob. bip.stat.gov.pl

47 E. Mreńca, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności*, [w:] P. B. Zientarski, E. Mreńca (red.), *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 48.

prawną zasady subsydiarności wyrażonej w preambule Konstytucji RP jest zaś zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15 Konstytucji⁴⁸. Niewątpliwie kompetencja prawodawcza organów j.s.t. w zakresie stanowienia aktów powszechnie obowiązujących (miejscowo) jest świadectwem przynależności naszego państwa do grupy państw hołdujących europejskiej kulturze prawnej.

Jednakże niebagatelnym problemem dotyczącym angażowania organów j.s.t. we współkształtowanie systemu prawa powszechnie obowiązującego jest brak refleksji nad istotą prawa samorządowego ze strony ustawodawcy. Wymienione organy zamiast koncentrować się na sprawach lokalnych (samorząd gminny i powiatowy) i regionalnych (samorząd województwa) w sposób instrumentalny i niekonsekwentny obligowane są przez ustawodawcę do wykonywania ustaw – mimo że Konstytucja RP wyraźnie precyzuje, że akty wykonawcze mogą mieć wyłącznie formę rozporządzenia (art. 92)⁴⁹.

48 P. B. Zientarski, *Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] P. B. Zientarski, E. Mreńca (red.), *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 24.

49 S. Wronkowska, A. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 150.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1785, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913). Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2017 r. poz. 328, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2136, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „za życiem” (Dz.U. poz. 1860).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. poz. 317).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. nr 249, poz. 1851).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 1998 r. – K. 40/97, OTK ZU nr 2/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r. – K. 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. – P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. – K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. – SK 42/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

Literatura

- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 47, zob. też: E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 5–6.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe jako konstytucyjne źródło prawa powszechnie obowiązującego*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Działocha K., Komentarz do rozdziału III „Źródła prawa”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz I*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Izdebski H., *Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.
- Malinowski A. (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Mreńca E., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P. B. Zientarski, E. Mreńca, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.
- Mreńca E., Zientarski P.B., *Czynniki wpływające na jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Sikora K., *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, 2017, vol. LXIV.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Verba, Lublin 2003.
- Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Wolters Kluwer Polska – OFICYNA, Warszawa 2009.
- Szmyt A. (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Wronkowska S., Zieliński A., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Zientarski P. B., *Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P. B. Zientarski, E. Mreńca, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.

Streszczenie

Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współkształtowania powszechnie obowiązującego prawa

Autorzy podjęli się dokonania charakterystyki działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego pod kątem ich wpływu na współkształtowanie polskiego systemu prawa powszechnie obowiązującego. Uwagi w przedmiotowym zakresie przedstawiono z punktu widzenia konstytucyjnych zasad: podziału i równowagi władz, subsydiarności oraz decentralizacji władzy publicznej.

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, jednostka samorządu terytorialnego, statut, zasada decentralizacji, zasada subsydiarności.

Summary

Law making competence of authorities of territorial self-government in the field of contribution to development of law being commonly in force

The authors of the publication have undertaken to characterize law making activity carried out by authorities of territorial self-government in terms of their impact on contribution to development of the Polish system of law being commonly in force. Comments on the topics concerned have been presented from the perspective of the following constitutional principles: division and balance of power, subsidiarity and decentralization of public power.

Key words: local law, unit of territorial self-government, charter (statute), principle of decentralization, principle of subsidiarity.

Dr, radca prawny Ewa Szewczyk*
Prof. zw. dr hab. radca prawny Marek Szewczyk**

Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne

1. Wprowadzenie

Jednym z problemów związanych z aktami prawa miejscowego, i to zarówno w odniesieniu do ich stanowienia, jak i w zakresie formułowania przez ustawodawcę upoważnień do ich stanowienia, a następnie kontroli legalności ich stanowienia, sprawowanej przez wojewodów – jako organy nadzoru nad samorządem terytorialnym – oraz przez sądy administracyjne, jak i wreszcie wprowadzania tych aktów do obrotu prawnego, jest problem związany z potrzebą rozgraniczenia pomiędzy tymi aktami normatywnymi, stanowiącymi z jednej strony źródła powszechnie obowiązującego prawa oraz z drugiej, generalnymi aktami administracyjnymi, będącymi generalnymi aktami stosowania prawa, i tak też niekiedy określanymi. Przykład trudności związanych ze wspomnianym rozgraniczaniem mogą stanowić uchwały rad gmin w sprawie wykazu kąpielisk. Mocą art. 34a ust. 1 ustawy – Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r., wprowadzonym do tej ustawy w roku 2010, ustanowione zostało upoważnienie na rzecz rad gmin do podejmowania corocznie, w terminie do 31 maja każdego roku, uchwały w sprawie zatwierdzenia wykazu kąpielisk na terenie gminy. W ustawie tej nie przesądzono, czy uchwały w sprawie wykazu kąpielisk są aktami prawa miejscowego, czy też stanowią one inną formę aktywności rad gmin, a w szczególności czy stanowią rodzaj aktu stosowania prawa. W praktycznym stosowaniu przepisu art. 34a ust. 1, po jego wprowadzeniu 2010 r. powstał dylemat: czy uchwała, o której stanowił art. 34a ustawy – Prawo wodne z 2001 r. jest aktem prawa miejscowego¹ i w związku z tym do jej treści należy

* Dr, radca prawny Ewa Szewczyk – docent, Uniwersytet Zielonogórski; Wydział Zamiejscowy w Sulechowie Uniwersytetu Zielonogórskiego; Instytut Administracji i Turystyki.

** Prof. zw. dr hab. radca prawny Marek Szewczyk – kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu.

1 Na takim stanowisku stał m. in. Wojewoda Wielkopolski, który w maju 2011 r. stwierdził nieważność uchwał rad kilku gmin w sprawie określenia wykazu kąpielisk (orzeczenia-nsa.pl, dostęp: 20 marca 2018 r.).

obowiązkowo wpisać klauzulę o wejściu w życie po upływie odpowiedniego *vacatio legis*² oraz klauzulę o jej ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, odnoszącą się – nawiasem mówiąc – także do wewnętrznych aktów normatywnych³, czy też stanowi ona inną – niż akt stanowienia prawa – formę działania rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego. Gdyby uchwała ta stanowiła akt stosowania prawa, np. generalny akt administracyjny, wówczas nie podlegałaby ogłoszeniu w żadnym z dzienników urzędowych, stosownie do treści art. 2 oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Na stanowisku, że wspomniana wcześniej uchwała stanowi akt prawa miejscowego, stanął m. in. Wojewoda Wielkopolski, który stwierdził nieważność uchwał rad kilku gmin z terenu Wielkopolski w sprawie określenia wykazu kąpielisk z tego tylko powodu, że nie zawierały one klauzul o wejściu w życie tych uchwał po ich ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oraz po upływie odpowiedniego *vacatio legis*. Natomiast rady gmin, których uchwały zostały zacepione takimi rozstrzygnięciami nadzorczymi Wojewody Wielkopolskiego, odmawiając traktowania tych uchwał jako aktów prawa miejscowego, i nie zamieszczając – w konsekwencji tego – klauzul o ich ogłoszeniu we wspomnianym Dzienniku Urzędowym i dając wyraz temu, że są radykalnie odmiennego zdania w powyższej kwestii niż organ nadzoru, postanowiły wnieść skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

Jedno ze wspomnianych rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Wielkopolskiego dotyczyło uchwały nr VI/39/2011 Rady Miejskiej Gminy Buk z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie ustalenia wykazu kąpielisk na rok 2011⁴. Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność tej uchwały na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z powodów wcześniej wspomnianych. Rada Miejska Gminy Buk postanowiła jednak zaskarżyć to rozstrzygnięcie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który – wyrokiem IV SA/Po 575/1 z dnia 24 sierpnia 2011 r. – uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego i orzekł, że uchwała w sprawie wykazu kąpielisk, podjęta na podstawie art. 34a ust. 1 ustawy – Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r., której nieważność stwierdził Wojewoda Wielkopolski, nie jest aktem prawa administracyjnego, lecz generalnym aktem administracyjnym⁵.

Ustawodawca, chcąc najwyraźniej uniknąć podobnych kontrowersji w przyszłości – jako następstw niejednoznaczności regulacji prawnych – w art. 37 ust. 2 nowej ustawy – Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.), określanej dalej jako „Prawo wodne z 2017”, który jest ścisłym odpowiednikiem art. 34a ust. 1 ustawy

2 Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1523), określaną dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”: „Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

3 Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: „Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe”.

4 Por. BIP Miasto i Gmina Buk (dostęp: 13 marca 2018 r.).

5 Wyrok IV SA/Po 575/12 z dnia 24 sierpnia 2011 r., CBOSA.

– Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. – postanowił arbitralnie, nie licząc się z treścią ustawowego upoważnienia ani z wymogami, jakie trzeba spełnić przed podjęciem takiej uchwały, ani ze skutkami, jakie ma wywoływać uchwała podjęta przez radę gminy na podstawie wspomnianego przepisu, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego.

Podobny, a może jeszcze bardziej spektakularny przebieg miał proces „ucierania się” wykładni przepisu art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2001 r. nr 3, poz. 21). Przepis ten stanowił, iż przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 114, poz. 492 z późn. zm.) w jej dotychczasowym brzmieniu zachowują moc do czasu ustanowienia nowych przepisów wykonawczych, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie noweli ustawy o ochronie przyrody z dnia 7 grudnia 2000 r.

Na tle wspomnianego przepisu powstał dylemat, czy przepis ten, stanowiący literalnie o utracie mocy obowiązującej przepisów wykonawczych, dotyczy jedynie rozporządzeń – jako aktów odpowiadających wymogom z art. 92 Konstytucji RP – wydanych na podstawie ustawy o ochronie przyrody z 16 października 1991 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r., ze względu na zmianę treści ustawowych upoważnień do wydania tych rozporządzeń, czy też dotyczy także aktów, mocą których ustanowione zostały poszczególne, konkretne formy ochrony przyrody. Innymi słowy zaistniała kontrowersja, czy akty ustanawiające różne formy ochrony przyrody są, czy też nie są – podobnie jak rozporządzenia odpowiadające wymogom art. 92 Konstytucji RP – aktami wykonawczymi. Opowiedzenie się za pierwszą opcją, a więc za tym, że przepis art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. obejmuje nie tylko rozporządzenia, o których mowa w art. 92 Konstytucji RP, ale także akty, mocą których zostały ustanowione poszczególne konkretne formy ochrony przyrody, oznaczałoby w praktyce zniesienie wszystkich form ochrony przyrody, nie wyłączając z tego parków narodowych, rezerwatów przyrody, obszarów „Natura 2000”, parków krajobrazowych oraz pozostałych tzw. obszarowych form ochrony przyrody wraz ze zniesieniem związanych z nimi ograniczeń i zakazów. Na tym tle w działalności orzeczniczej zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów administracyjnych, jak również instytucji opiniotwórczych sformułowano wiele kontrowersyjnych poglądów. Gdy chodzi o stanowisko instytucji opiniotwórczych, to – ku przestrodze – nie od rzeczy będzie przypomnieć, jakie stanowisko zajęła wobec tej kontrowersji redakcja programu prawniczego LEX Reader. Otóż opowiedziała się za stanowiskiem, zgodnie z którym przepis art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. objął swym normowaniem nie tylko rozporządzenia – jako akty wykonawcze, o których mowa w art. 92 Konstytucji RP, a więc rozporządzenia jako akty wykonawcze w ścisłym tego słowa znaczeniu – ale także akty, mocą których utworzone zostały poszczególne, konkretne formy ochrony przyrody, a więc za tym, że z upływem 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, to jest z dniem 3 sierpnia 2001 r. wszystkie te akty utraciły moc⁶. Nawiasem

6 Wszystkie te akty zostały wykazane w rubryce dokumenty powiązane i wykazane w tym programie jako „akty wykonawcze z dzienników wojewódzkich”.

mówiąc, stanowiska tego redakcja programu prawniczego LEX Reader nie zmieniła i prezentuje je do dnia dzisiejszego⁷. Jednakże można przypuszczać, że stanowiska tego sama nie wymyśliła. Wcześniej znalazło ono bowiem swój wyraz w orzecznictwie sądów administracyjnych⁸.

Jeszcze inne stanowisko zajął w omawianej sprawie Minister Środowiska. W piśmie Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska z dnia 5 stycznia 2009 r. skierowanym do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu stwierdzono, co następuje: „W odpowiedzi na pismo [...] dotyczące kwestii istnienia obszarów chronionego krajobrazu na terenie województwa konińskiego uprzejmie informuję, że w mojej ocenie należy przyjąć istnienie obszarów chronionego krajobrazu na terenie województwa konińskiego utworzonych uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koninie z dnia 29 stycznia 1986 r., jednak z zastrzeżeniem, że na terenie tych obszarów nie obowiązują żadne zakazy i nakazy wynikające z tych przepisów”⁹. Opinia Ministra Środowiska wyrażona w powołanym wyżej piśmie wzięła się prawdopodobnie stąd, że w przepisach art. 3 – dotyczącego parków narodowych, art. 6 dotyczącego rezerwatów przyrody oraz art. 7 dotyczącego pozostałych tzw. obszarowych form ochrony przyrody – w ustawie z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody zawarte zostały postanowienia o utrzymaniu w mocy wszystkich poszczególnych form ochrony przyrody, istniejących w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. Minister Środowiska, pytany przez Wojewodę Wielkopolskiego o to, „czy należy przyjąć istnienie obszarów chronionego krajobrazu”, podjął próbę złożenia w jedną całość przepisu art. 7 z przepisem art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody i w rezultacie doszedł do kuriozalnego wniosku, że formy ochrony przyrody ustanowione przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody wprawdzie istnieją, ale że z ich istnieniem nie wiążą się żadne normatywne treści, rzekomo ze względu na to, iż „...na terenie tych obszarów nie obowiązują żadne zakazy i nakazy wynikające z tych przepisów”.

W ślad za tą przedziwną interpretacją ukształtowała się jednak praktyka stosowania prawa przez organy administracji publicznej, zwłaszcza przez organy środowiskowe oraz lokalizacyjne. W swych decyzjach środowiskowych oraz lokalizacyjnych nierzadko orzekały one, że wprawdzie określone przedsięwzięcie przewidziane jest do zlokalizowania na terenie jakiejś formy ochrony przyrody, jednakże ze względu na treść art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody na terenie tym nie obowiązują żadne zakazy ani ograniczenia, ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu, na mocy którego dany obszar został objęty ochroną – jako cenny przyrodniczo, gdyż rzekomo „istnienia obszaru chronionego nie

7 W dniu 20 marca 2018 r. w programie tym wykazywane były – jako pozbawione mocy obowiązującej – akty w liczbie ponad 180, na podstawie których ustanowione zostały różne formy ochrony przyrody.

8 Por. wyrok NSA (Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu) II SA/Wr 3142/01 z dnia 24 września 2002 r., publ. OwSS 2003/3/75, w którym orzeczono, iż w zasadniczej budzącej wątpliwości kwestii, co do charakteru prawnego dotyczącego utworzenia obszaru chronionego krajobrazu, nie można mieć wątpliwości, że jest ona aktem prawa miejscowego.

9 Źródło dostępu: zasoby własne.

można w żaden sposób zrównywać z obowiązywaniem aktów je ustanawiających i obowiązywania ewentualnych zakazów z nich wynikających¹⁰.

Początkowo od zaprezentowanej wyżej wykładni art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody niewiele różniła się wykładnia kształtująca się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Również bowiem w tym przypadku bazowano na założeniu, że zarówno rozporządzenia, których wydanie przewidziane zostało w licznych przepisach ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, jak i akty ustanawiające poszczególne konkretne formy ochrony przyrody, to przepisy wykonawcze i że do wszystkich tych aktów odnosi się norma z art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. Przykładem tej kształtującej się linii orzeczniczej sądów administracyjnych może być wyrok NSA (Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu) II SA/Wr 3142/01, w którego uzasadnieniu sformułowano tak brzmiącą tezę: „Rozporządzenie wojewody w sprawie zatwierdzenia planu ochrony parku krajobrazowego niewątpliwie jest aktem wykonawczym do ustawy o ochronie przyrody. Dlatego na podstawie art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2001 r. nr 3, poz. 21), rozporządzenia wojewody wydane na podstawie dotychczasowych przepisów utraciły swoją moc obowiązującą z dniem 3 sierpnia 2001 r.”¹¹

W pewnym sensie przełomowe znaczenie miał dla analizowanego zagadnienia, związanego z wykładnią art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2005 r.¹². Nie zapadł on w sprawie obszaru chronionego krajobrazu, czy nawet w sprawie parku krajobrazowego, lecz w sprawie Wigierskiego Parku Narodowego. Stawka była więc wysoka. Chodziło bowiem o najwyższą w hierarchii form ochrony przyrody formę parku narodowego. Wówczas NSA orzekł: „Zamieszczając w przepisach przejściowych ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody przepis art. 3, ustawodawca w sposób dorozumiany utrzymał w mocy przepisy wykonawcze w części dotyczącej utworzenia Wigierskiego Parku Narodowego i obszaru, na jakim się on znajduje, a ewentualne zmiany w tym zakresie mogą być wprowadzone w trybie przewidzianym w art. 14 ust. 7, 7a i 7b ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą). Nie jest więc tak, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej w terminie określonym w art. 11 tej ustawy, tracą moc wszystkie przepisy wykonawcze wydane wcześniej”.¹³ Jak nietrudno zauważyć, także w tym wyroku i także NSA potraktował akt o utworzeniu Wigierskiego Parku Narodowego jako akt wykonawczy, który objęty jest zakresem normowania określonym w art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., ale wyłączonym z zakresu normowania tego przepisu mocą art. 3 tej samej ustawy. W istocie rzeczy NSA odwołał się we wspomnianym wyroku do reguły kolizyjnej ujętej w łacińskiej premii: *lex specialis derogat legi generali*. Stąd wniosek, że NSA potraktował akty kreujące

10 Tak m.in. SKO w Kaliszu w decyzji uchylającej decyzję Wójta Gminy Łęka Opatowska o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia; dostępna na stronie BIP Urzędu Gminy Łęka Opatowska.

11 Publ. OwSS 2003/3/75.

12 Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2005 r. – OSK 1810/04.

13 Publ. tezy: LEX nr 188785.

poszczególne formy ochrony przyrody jako akty o takim samym zakresie normowania, co i akty normujące zachowania ministrów zobligowanych do wydania rozporządzeń wykonawczych do ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody. Nietrudno więc zauważyć, że w wyroku tym NSA nie dostrzegł różnicy pomiędzy aktami wykonawczymi, które muszą być stanowione zgodnie z wymogami określonymi w art. 92 Konstytucji RP, a aktami, na podstawie których ustanawiane są poszczególne konkretne formy ochrony przyrody.

Pomimo wskazanych zastrzeżeń stanowisko NSA wyrażone w analizowanym wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2005 r. można traktować jako częściowo trafne. Norma z art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody nie odnosiła się do żadnego spośród pozostających w obrocie aktów prawnych, na mocy których ustanowione zostały poszczególne konkretne określone formy ochrony przyrody. Zakres jej normowania nie objął bowiem regulacji zawartych w aktach ustanawiających poszczególne konkretne formy ochrony przyrody. W odniesieniu do parków narodowych zakres normowania normy z art. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2000 r. wykluczał przepis art. 3 wspomnianej ustawy, który stanowił: „Parki narodowe utworzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stają się parkami narodowymi w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Jednakże NSA, zestawiając normę z art. 3 z normą z art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., doszedł w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku do wniosku, że w relacji pomiędzy normami z tych dwóch przepisów norma z art. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody ma status normy *lex specialis* w stosunku do normy z art. 11. Na powyższej zasadzie parki narodowe miały trwać dalej, a przy tym bezterminowo, w dotychczasowym stanie prawnym, łącznie z zakazami i ograniczeniami ustanowionymi na ich terenie.

Wytyczoną tym wyrokiem drogą poszło w późniejszym czasie orzecznictwo NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, obejmując tą nową linią orzeczniczą nie tylko parki narodowe, wymienione w art. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, ale także pozostałe formy ochrony przyrody wymienione w art. 6 i 7 tej samej ustawy¹⁴.

2. Ocena dotychczasowego stanowiska judykatury w sprawie odróżnienia aktów prawa miejscowego od generalnych aktów administracyjnych

Analizując stanowiska prezentowane w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, nietrudno zauważyć, że opiera się ono na założeniu, że zarówno rozporządzenia, jak i akty prawa miejscowego, jak i wreszcie akty, na podstawie

14 Wyrok IV SA/Wa 667/06 WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2006 r.; wyrok II SA/Gd 493/07 WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2007 r.; wyrok NSA II OSK 1885/07 z dnia 8 kwietnia 2008 r.; wyrok II SA/Gd 136/08 WSA w Gdańsku z dnia 25 czerwca 2008 r.

których pewnym poszczególnym miejscom (obszarom, obiektom, czy nawet przedmiotom) nadawany jest jakiś szczególny status publiczno-prawny, traktowane były w taki sposób, jak gdyby stanowiły akty jednorodne pod względem prawnym. Tymczasem bliższe przyjrzenie się im prowadzi do jednoznacznego i oczywistego wniosku, że akty te różnią się od siebie pod wieloma względami. Jeśli wziąć pod uwagę obszar chronionego krajobrazu, park krajobrazowy czy poszczególne kąpieliska zamieszczone w wykazie kąpielisk, to nietrudno zauważyć, że przez to, iż akty te mają z góry i ściśle określone granice obowiązywania, nadają one na trwałe określony status prawny obszarom czy obiektom. Może się więc zdarzyć, że akt taki, a więc nadający jakiś szczególny status publiczno-prawny jakiemuś nawet niewielkiemu obszarowi, zachowa moc obowiązującą nawet wtedy, gdy nie będzie już objęty obszarem działania organu, który taki akt ustanowił. Sytuacja taka wystąpiła w okolicznościach, o jakich mowa w cytowanym wyżej piśmie Wojewody Wielkopolskiego, w których zrodziła się wątpliwość co do mocy obowiązującej obszarów chronionego krajobrazu na terenie nieistniejącego województwa konińskiego, które ustanowiła nieistniejąca od dawna Wojewódzka Rada Narodowa w Koninie, a obecnie położone są one na obszarze działania Sejmiku Województwa Wielkopolskiego.

W przeciwieństwie do nich akty prawa miejscowego, a więc akty, które nie są na stałe związane z jakimkolwiek obszarem czy rzeczą, mają osobliwą zdolność podlegania zmianom obszaru ich obowiązywania jako skutku zmiany obszaru działania organu, który takie akty stanowi. Przykładowo nie ma żadnej możliwości, by uchwała rady gminy np. w sprawie stawek opłat adiacenckich, w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy, obowiązywała w całości albo choćby częściowo poza obszarem działania tej rady, która daną uchwałę podjęła. Obszar obowiązywania aktu prawa miejscowego ma jak gdyby „zdolność” dostosowywania się do każdorazowej zmiany obszaru działania tego organu, który dany akt prawa miejscowego ustanowił. Wraz ze zmianą obszaru działania organu, który dany akt prawa miejscowego ustanowił, niejako „automatycznie” zmienia się obszar obowiązywania takiego aktu. Powyższą właściwość mają jednak wyłącznie akty normatywne w znaczeniu materialnym, a więc akty zawierające normy generalne i abstrakcyjne jednocześnie (akty normatywne). Omawiana właściwość odpowiada konstytucyjnemu wymogowi, wyrażonemu w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym akty prawa miejscowego mają obowiązywać na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Owych zdolności nie posiadają natomiast akty nadające jakiś szczególny status publicznoprawny jakiemuś konkretnemu i z góry określonemu obszarowi.

Wskazany problem ma olbrzymie znaczenie społeczne. Przypadki regulacji ustawowych podobne do wyżej scharakteryzowanych i rodzących podobne wątpliwości zdarzają się bowiem nader często. Ostatnio regulację tego rodzaju wprowadzono mocą art. 14 ust. 2b ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 310). W przepisie tym mowa jest o uchwałach, na podstawie których rady gmin mogą wyznaczać na swym terenie konkretne miejsca publiczne, na których nie będzie obowiązywać ustawowy zakaz spożywania napojów

alkoholowych. Akt ten różni się w swej treści oraz skutkach, jakie jego podjęcie będzie za sobą pociągać, od takich aktów jak: ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych czy w sprawie ograniczeń w sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w porze nocnej, przewidzianych przepisami art. 12 ust. 1–4 tej samej ustawy. Różnica między nimi sprowadza się także i w tym przypadku do tego, że o ile moc obowiązująca w przestrzeni uchwały w sprawie wyznaczenia na terenie gminy konkretnych miejsc publicznych, na których nie będzie obowiązywać ustawowy zakaz spożywania napojów alkoholowych, będzie niezmienna, gdyż uchwała taka nadawać będzie szczególny status publicznoprawny – zniesienie ustawowego zakazu spożywania napojów alkoholowych – określonego konkretnie miejscu, w którym ów ustawowy zakaz spożywania napojów alkoholowych nie będzie obowiązywać, o tyle pozostałe uchwały będą miały obszar ich obowiązywania w przestrzeni zdolny do zmian wraz ze zmianami obszaru działania rad gmin stanowiących te akty. Zmiany takie zdarzają się wcale nierzadko w następstwie zmian w podziale terytorialnym, a w szczególności w następstwie zmian granic między gminami.

3. Kolejne cechy generalnego aktu administracyjnego (generalnego aktu stosowania prawa) odróżniające tę formę działania od aktu normatywnego

Jako punkt wyjścia do dalszych rozważań można przyjąć tezę, że generalny akt administracyjny stanowi środek prawny pozostający w dyspozycji podmiotów wykonujących administrację publiczną, który ma wszystkie cechy indywidualnego aktu administracyjnego z wyjątkiem sposobu określania adresata (adresatów) tego aktu w sposób indywidualny. Oznacza to, że kreowane tymi aktami normy postępowania nie określają adresatów wskazanych zachowań w sposób indywidualny, lecz – podobnie, jak to jest w przypadku norm postępowania kreowanych aktami normatywnymi, w tym i aktami prawa miejscowego – określają adresatów wskazanych zachowań w sposób generalny. Sytuację natomiast, w której zachowania nimi wskazane mają, mogą lub nie mogą, być realizowane, a z zasady także same zachowania określone są w generalnych aktach administracyjnych w sposób konkretny, a więc tak samo jak w indywidualnych aktach administracyjnych. Dzięki temu sprawiają wrażenie, jak gdyby stanowiły formę działania administracji publicznej o charakterze pośrednim pomiędzy aktem normatywnym, a więc aktem stanowienia prawa, mocą którego ustanawiane są z powołaniem się na autorytet państwa albo innego niż państwo podmiotu administracji publicznej, czy jeszcze innego podmiotu dysponującego władztwem administracyjnym, generalne i abstrakcyjne normy postępowania, przynależące do systemu źródeł prawa z jednej strony, a z drugiej, indywidualnym aktem administracyjnym, kojarzonym tradycyjnie z formą decyzji administracyjnej, a więc z aktem zawierającym normy

indywidualno-konkretne, czyli takie, o jakich mowa w art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, będącym aktem stosowania prawa.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że na istotę generalnego aktu administracyjnego składają się: 1) jego przynależność do prawnych form stosowania, a nie stanowienia prawa i to materialnego prawa administracyjnego oraz 2) charakter poszczególnych elementów struktury słownej norm postępowania kreowanych przy użyciu tej formy działania, która sprawia, że normy postępowania zawarte w takim akcie mają charakter norm generalno-konkretnych, nie zaś generalno-abstrakcyjnych.

4. Generalny akt administracyjny jako akt stosowania prawa

Problem oddzielenia stanowienia prawa od jego stosowania, pomimo tego, że od czasów antycznych jest zagadnieniem zauważanym i często podnoszonym przy różnych okazjach, jak dotychczas nie ma oparcia w wypracowanym przez naukę prawa jakimś jednoznacznym, niekwestionowanym i praktycznie użytecznym kryterium. W tej kwestii m.in. Z. Ziemiński podkreślał, że oddzielenie tych dwóch typów czynności organów władzy publicznej napotyka na trudności i niełatwo je uchwycić¹⁵. Jednakże bezradność nauki prawa jest w tej kwestii – jak się wydaje – tylko pozorna. Wszakże już w XIX w. na gruncie niemieckiego pozytywizmu prawniczego wypracowano konstrukcję teoretyczną stosowania prawa, którą określono mianem tzw. sylogistycznego modelu stosowania prawa¹⁶. Model ten w spolszczonej wersji, opracowanej przez J. Wróblewskiego, nazwany został „decyzyjnym” modelem stosowania prawa¹⁷. W obu tych wersjach omawianego modelu stosowania prawa wspólne jest wyróżnienie czterech etapów, składających się na proces stosowania prawa, a mianowicie: 1) ustalenie stanu faktycznego danej sprawy, 2) ustalenie stanu prawnego, a więc ustalenie zakresu unormowań prawnych, które w danej sprawie znajdują zastosowanie, 3) dokonanie subsumcji, a więc odniesienie zrekonstruowanego stanu

15 Zdaniem Z. Ziemińskiego: „Jeżeli w jakimś państwie organy działają na podstawie prawa, to organ ten stosuje normę kompetencyjną N_p , gdy ustanawia normę N_i (która może być normą kompetencyjną albo normą, do której zakresu zastosowania nie wchodzi czynność konwencjonalna podmiotu uzyskującego do dokonania tej czynności kompetencję).” Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa–Poznań 1978, s. 419–420. Zobacz także, *Tworzenie a stanowienie prawa i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 4, s. 43 i nast. W myśl takiego rozumowania wydanie rozporządzenia jest z jednej strony przejawem stanowienia prawa, ale z drugiej jest jednocześnie przejawem stosowania ustawy, a konkretnie normy ustawowej, zawierającej upoważnienie do wydania rozporządzenia.

16 Na temat sylogistycznego modelu stosowania prawa por. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 291.

17 Na temat decyzyjnego modelu stosowania prawa por. J. Wróblewski, [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 289 i nast.

prawnego do ustalonego wcześniej stanu faktycznego oraz 4) określenie konsekwencji prawnych obowiązujących unormowań prawnych w danej konkretnej sytuacji i w odniesieniu do określonych podmiotów. Z punktu widzenia omawianej problematyki szczególne znaczenie wydaje się mieć etap ustalania stanu faktycznego jako jeden z etapów stosowania prawa. Jego znaczenie jest fundamentalne w każdym przypadku stosowania prawa. Od jego rezultatów zależą rezultaty wszystkich czynności dokonywanych na pozostałych trzech etapach. Ustalony stan faktyczny rzutować będzie na ustalenia dokonywane na kolejnym etapie, a więc na ustalenie stanu prawnego, to jest zespołu norm prawnych, które znajdują zastosowanie do stanu faktycznego. Te czynności determinować będą z kolei rezultaty procesów subsumcji, a więc tzw. podciągania czy odnoszenia zrekonstruowanego stanu prawnego do ustalonego stanu faktycznego. W dalszej konsekwencji rezultat subsumcji przesądzać będzie o treści konsekwencji obowiązywania prawa w określonej sytuacji i w odniesieniu do adresatów norm prawnych mających zastosowanie w danej sprawie.

Ustalenie stanu faktycznego: tak w ramach procedur administracyjnych, jak i sądowych, wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, z reguły z udziałem podmiotów, których rozpatrywana sprawa dotyczy. Z prowadzeniem postępowania wyjaśniającego z reguły wiąże się konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego, a z tym związany jest cały zespół problemów o charakterze procesowym, dotyczących takich kwestii, jak gromadzenie materiału dowodowego oraz jego ocena pod kątem wiarygodności i mocy dowodowej, w tym kwestia traktowania pewnych faktów jako udowodnionych, w dalszej konsekwencji problem roli organów prowadzących te postępowania oraz ich uczestników w ustalaniu stanu faktycznego, czy wreszcie oceny ustaleń dokonanych w trakcie postępowania wyjaśniającego, w tym zwłaszcza dowodowego, jako wystarczających, przeprowadzonych prawidłowo i tym samym odpowiadających obowiązującemu prawu.

Stanowienie prawa nie odbywa się według reguł choćby nawet zbliżonych do wyżej podanych. I choć można zgodzić się w sensie ogólnym z Z. Ziemińskim, że wydanie rozporządzenia jest procesem stosowania normy kompetencji prawodawczej zawartej w odpowiedniej ustawie¹⁸, to jednak proces stanowienia prawa bez wątpienia nie obejmuje ani ustalania stanu faktycznego żadnej konkretnej sprawy, ani – w konsekwencji – dokonywania subsumcji. Wprawdzie proces stanowienia prawa nie odbywa się w próżni społecznej czy ekonomicznej, a więc w oderwaniu od kontekstu faktycznego. Przeciwnie, w procesie tym uwzględnia się z zasady trendy i zjawiska zachodzące w życiu otaczającym prawodawcę, a samo stanowione przezeń prawo często stanowi próbę odpowiedzi na owe zjawiska czy trendy, żeby nie powiedzieć – pogoni za nimi, przybierającej na sile zwłaszcza wówczas, gdy trendy te, czy zjawiska, spotykają się z dezaprobatą sił politycznych mających wpływ na działania organów władzy publicznej, upoważnione do stanowienia prawa. Obowiązujące procedury stanowienia prawa nie przewidują jednak, aby uzasadnienie projektu ustawy, rozporządzenia czy

18 Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 420. Por. również tenże, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978, s. 132.

aktu prawa miejscowego miało zawierać ustalenia dotyczące jakiegoś konkretnego stanu faktycznego, którego miałyby dotyczyć przygotowywany akt normatywny. W konsekwencji nie przewidują też posługiwania się w uzasadnieniu projektu aktu prawodawczego jakimikolwiek dowodami ani – tym bardziej – ocenami tych dowodów pod kątem ich wiarygodności i mocy dowodowej. Podczas stanowienia prawa chodzi o zupełnie innego rodzaju argumentację. Według art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno m.in.: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana (ale nie konkretne fakty, dotyczące poszczególnych sytuacji, których typ w przyszłości miałyby zostać poddany regulacji prawnej), 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawiać *przewidywane* skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Poza tym – co wydaje się mieć bardzo duże znaczenie w przypadku aktu normatywnego – żaden z przepisów obowiązującego prawa nie przewiduje, by uzasadnienie aktu normatywnego stanowiło jego integralną część. Zatem żaden organ władzy publicznej, w tym także żaden sąd czy trybunał, dokonując kontroli legalności aktu normatywnego, nie powinien żądać dołączenia do takiego aktu jego uzasadnienia. Nie powinien też czynić zarzutu organowi (także organowi administracji publicznej), który ustanowił akt normatywny, z tego powodu, że do takiego aktu nie dołączył uzasadnienia. Nie jest ono bowiem częścią składową takiego aktu i nie może – w związku z tym – mieć żadnego wpływu na ocenę jego legalności¹⁹.

Trzeba jednak zastrzec, że powyższe konstatacje, dotyczące uzasadnienia aktu normatywnego, można odnosić wyłącznie do aktów normatywnych w znaczeniu materialnym. Nie można natomiast odnosić ich do aktów, które są aktami normatywnymi jedynie w znaczeniu formalnym, zaś w swej istocie są generalnymi aktami administracyjnymi, którym albo ustawodawca sam postanowił nadać *expressis verbis* status aktów prawa miejscowego, albo też taki status tych aktów wywiedziony został z przepisów ustawowych przez orzecznictwo sądowo-administracyjne, względnie przez doktrynę. Przykładowo, w art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073), określanej jako UPZP, ustawodawca postanowił wprost i arbitralnie, że uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „...jest aktem prawa miejscowego”, choć w sensie materialnym nim nie jest. Tym samym przesądzone więc, że akt ten ma być traktowany jako akt normatywny stanowiący źródło powszechnie obowiązującego prawa – obok pozostałych wymienionych w art. 87 Konstytucji tego typu aktów. Jednocześnie jednak w art. 4 ust. 1 UPZP ustawodawca postanowił, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się m.in. rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Rozstrzygnięcie o rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego ma charakter rozstrzygnięcia generalnego – gdy chodzi

19 Wymogi takie zostały sformułowane pod adresem uzasadnień do uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, m.in. w wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r. – II OSK 305/10, mocą którego stwierdzono nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z tego tylko powodu, że wspomniana uchwała nie zawierała odpowiedniego uzasadnienia.

o sposób określenia jego adresata²⁰, ale jednocześnie konkretny, gdy chodzi o rodzaj inwestycji oraz miejsce jej lokalizacji. W art. 15 ust. 2 pkt 1 UPZP postanowiono, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tak więc i te treści planów miejscowych mają charakter generalno-konkretny. W art. 15 ust. 2 pkt 9 UPZP postanowiono, że w ww. planie określa się tereny, na których wprowadza się (z jakichś ważnych powodów) zakazy zabudowy, a zatem dla wszystkich, ale w konkretnie określonym miejscu. Natomiast w art. 15 ust. 3 UPZP przewidziano możliwość określania granic różnych obszarów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wytyczanie linii i granic wspomnianych obszarów, decydowanie o rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego, a więc o konkretnej lokalizacji tych inwestycji, oraz rozstrzygnięcie w planie miejscowym, odkąd dokąd obowiązywać będzie zakaz zabudowy, a w konsekwencji które nieruchomości zakaz taki obejmie, a wcześniej jeszcze odkąd dokąd wprowadzenie takiego zakazu może być uznane za usprawiedliwione w warunkach demokratycznego państwa prawnego, bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w tym i dowodowego, nie da się przeprowadzić w sposób odpowiadający standardom wspomnianego państwa i bez obrazu tych standardów. Na przykładzie tym widać więc wyraźnie, że podawanie w wątpliwość w pełni normatywnego charakteru uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²¹ miało i ma swój głęboki sens. Ma tym samym głęboki sens stawianie wymogu, by uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miała odpowiednie uzasadnienie, podobne do uzasadnienia decyzji administracyjnej wydawanej w trybie Kpa. Pozwala ono bowiem na zweryfikowanie legalności rozstrzygnięć podjętych mocą takich aktów, albowiem tylko w ten sposób można stwierdzić, że podejmowane rozstrzygnięcia nie noszą znamion dowolności.

Podobnych przykładów aktów normatywnych w znaczeniu formalnym dostarczają przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142) określające formy ochrony przyrody. W odniesieniu do niektórych spośród tych form ustawodawca rozstrzygnął *expressis verbis*, że akty ustanawiające są aktami normatywnymi, a mianowicie aktami prawa miejscowego, a więc aktami stanowiącymi źródła powszechnie obowiązującego prawa. Dotyczy to parków narodowych, ustanawianych w drodze ustawy. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 tej ustawy – wykaz parków narodowych stanowi załącznik do tej ustawy. Chcąc zatem utworzyć nowy park narodowy, należy co najmniej znowelizować ustawę o ochronie poprzez dodanie

20 Według utrwalonego stanowiska sądów administracyjnych w planach miejscowych nie można określać w sposób indywidualny żadnych podmiotów, które mogłyby potencjalnie być adresatami norm zawartych w takim akcie. Por. na ten temat wyrok II SA/Gd 437/17 WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2017 r.; teza opublikowana w LEX nr 2417279.

21 Wątpliwość taką podnosił E. Ochendowski w swym podręczniku do prawa administracyjnego, stwierdzając, że uchwały w sprawie planów miejscowych zawierają treści o charakterze w pełni generalnym, albowiem dotyczyć mają podmiotów niewymienianych tam w sposób pozwalający na ustalenie ich tożsamości, natomiast nie mają w pełni charakteru abstrakcyjnego, albowiem dotyczą konkretnych nieruchomości i kształtują ich status prawny, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 2013, poz. 150.

do wspomnianego załącznika kolejnej pozycji w postaci kolejnego parku narodowego. Dotyczy to także rezerwatu przyrody. Zgodnie bowiem z treścią art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody: „Uznanie za rezerwat przyrody obszarów, o których mowa w ust. 1, następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska.” Natomiast brak jest podobnego rozwiązania w odniesieniu do parków krajobrazowych. Przepis art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody stanowi jedynie, że: „Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa” bez arbitralnego przesądzania, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego. Podobnie przepis art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody – w odniesieniu do obszarów chronionego krajobrazu. Natomiast strefy ochrony krajobrazu, wyznaczane na obszarach chronionego krajobrazu w drodze uchwał sejmików województw mają już być traktowane jako akty prawa miejscowego. Przepis art. 23a ust. 1 stanowi: „Na obszarze chronionego krajobrazu sejmik województwa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego: 1) wyznacza, w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego [...] strefy ochrony krajobrazu, stanowiące w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną.” Jako akt prawa miejscowego ustawodawca potraktował także plany ochrony obszarów „Natura 2000” (art. 25 ustawy o ochronie przyrody).

W stosunku do charakteru prawnego aktów ustanawiających pozostałe formy ochrony przyrody ustawodawca dotychczas nie wypowiedział się. Natomiast judykatura przypisuje im najczęściej charakter aktów prawa miejscowego.²² W odniesieniu do parków krajobrazowych stanowisko takie wyraził WSA w Poznaniu w wyroku IV SA/Po 61/12 z dnia 22 marca 2012 r., stwierdzając w uzasadnieniu, że: „Pod pojęciem «utworzenia parku krajobrazowego», o którym mowa w art. 16 ust. 3 u.o.p., nie kryje się jedynie wyznaczenie terenów w sensie geograficznym – tzn. ustalenie ich położenia i granic, czyli wyznaczenie parku poprzez jego wskazanie w terenie...” oraz że: „Akt w sprawie utworzenia określonej formy ochrony przyrody nie ma jednolitego charakteru...”, wyróżniając następnie „...część «nieklasyczną», ustanawiającą daną formę ochrony przyrody” oraz „część «klasyczną» normatywną, wprowadzającą w szczególności określone zakazy”²³.

W odniesieniu do uchwał rad gmin w sprawie utworzenia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego podobnie, o rzekomo normatywnym charakterze uchwał podejmowanych w tych sprawach, wypowiedział się NSA m.in. w wyroku II OSK 1053/10 z dnia 30 lipca 2010 r. Sąd ten orzekł, iż należy uchwałę tę zaliczyć do: „...aktu prawa miejscowego” albowiem zawiera ona normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i nie jest skierowana do indywidualnie określonego

22 Te są zatwierdzane przez Komisję Europejską – tak NSA w wyroku II OSK 958/10 z dnia 15 czerwca 2011 r., publ. LEX nr 1083716.

23 Por. uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2012 r. – IV SA/Po 61/12, publ. LEX nr 1135767.

podmiotu²⁴. Jednocześnie jednak w uzasadnieniu do tego wyroku, który – nawiasem mówiąc – spotkał się z jednoznaczną aprobatą, wyrażoną w trzech glosach²⁵ publikowanych w programie LEX pod tym samym adresem, co i wspomniany wyrok NSA – znalazły się takie oto stwierdzenia: „Akt prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy ustanawiająca zespół przyrodniczo-krajobrazowy, ingeruje w jedno z podstawowych, chronionych konstytucyjnie praw obywatelskich, jakim jest prawo własności. Dlatego też kontrola sądowa tego rodzaju aktu winna być dokonana szczególnie wnikliwie. Kontrola ta powinna ustalić, czy ustanowienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego na wyznaczonym w uchwale obszarze zostało należycie udokumentowane pod względem chronionych ustawowo walorów przyrodniczych.” oraz że: „W sytuacji, gdy utworzenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego głęboko ingeruje w prawo własności, niezbędnym jest szczegółowe wykazanie, iż na danej konkretnej działce znajdują się szczególnie cenne i wymagające ochrony wartości przyrodnicze. Poprzestanie jedynie na ogólnikowym stwierdzeniu, iż wartości takie występują na całym obszarze zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, jest niewystarczające.”²⁶. Te ze wszech miar słuszne konstatacje o konieczności należytego udokumentowania występowania na danym terenie walorów przyrodniczych podlegających ochronie prawnej oraz szczegółowego wykazania ich występowania na danym terenie, a także potraktowanie jako niewystarczających ogólnikowych stwierdzeń o występowaniu takich wartości²⁷, ze względu na to, że mają one stanowić uzasadnienie dla publiczno-prawnej ingerencji w prawo własności prywatnych podmiotów, w żaden sposób nie wspierają twierdzenia, że wspomniana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, pochodzącym od prawodawców terenowych. Wręcz przeciwnie: argumenty te wspierają tezę, że uchwała w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jest generalnym aktem stosowania prawa (generalnym aktem administracyjnym). Należy się zgodzić ze stanowiskiem NSA, że jej podjęcie wymaga uprzedniego ustalenia stanu faktycznego istniejącego na obszarze przewidzianym do objęcia ochroną ze względu na występujące na tym obszarze osobliwości przyrodnicze. Najpierw jednak należy ustalić, czy osobliwości te rzeczywiście na tym obszarze występują oraz jakie są granice obszaru rzeczywistego ich występowania. To zaś

24 W uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku NSA stwierdził, że: „Uchwałę o utworzeniu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, która podejmowana jest przez radę gminy na podstawie art. 44 ust. 1 u.o.p., zaliczyć należy do aktu prawa miejscowego. Zawiera ona bowiem normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i nie jest skierowana do indywidualnie określonego adresata.”, publ. LEX nr 694431.

25 Głosy te publikowane są pod tym samym adresem w programie LEX, co i powoływany wyrok NSA.

26 Uzasadnienie wyroku NSA wymienionego w przypisie nr 22.

27 Podobne stanowisko wyraził w tej kwestii WSA w Olsztynie w wyroku II SA/Ol 451/10 z dnia 28 września 2010 r., w którego uzasadnieniu wyrażone zostało trafne stanowisko, zgodnie z którym: „Ograniczenie prawa własności, jakie przewidują przepisy ustawy o ochronie przyrody upoważniające do stanowiąc użytków ekologicznych musi być jednoznacznie obszarowo.”, a zatem musi być jednoznacznie dowodowo wykazane, na czyich nieruchomościach i odkąd dokąd występują walory przyrodnicze wymagające ochrony (publ. LEX nr 707448).

wymaga szczegółowego wykazywania, i to w sposób dowodowy, występowania albo i niewystępowania na tym obszarze osobliwości, zjawisk czy przedmiotów przyrodniczych, uzasadniających objęcie tego obszaru w pewnych dokładnie ustalonych granicach ochroną ze względu na występowanie na tym obszarze wspomnianych wartości przyrodniczych.

Jednakże NSA nie uwzględnił istotnej okoliczności, że wspomniane wyżej czynności nie przynależą do procesu stanowienia prawa. Nie ulega również wątpliwości, że czynności te są typowymi czynnościami podejmowanymi w każdym procesie stosowania prawa.

Jeśli więc dokonanie takich czynności – jak trafnie ocenił NSA we fragmencie uzasadnienia wyroku przywołanym w przypisie nr 24 – jest konieczne dla ustanowienia na pewnym obszarze zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, to w konsekwencji jako logiczny i oczywisty płynął z tej konstatacji wniosek, że uchwała w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego nie jest aktem stanowienia prawa, lecz aktem jego stosowania. A skoro w uchwale tej niepodobna wymienić adresatów norm postępowania w niej zakodowanych w sposób indywidualny, to w konsekwencji należy dojść do wniosku, że uchwała ta jest generalnym aktem stosowania prawa, albo – inaczej mówiąc – generalnym aktem administracyjnym.

Uczynienie zadość sformułowanemu przez NSA wymogowi szczegółowego wykazania występowania walorów przyrodniczych, czy innych, na danym terenie oraz udokumentowania, a w istocie udowodnienia tego faktu, prowadzi w sposób nieuchronny do pozbawienia aktu wprowadzającego tego rodzaju regulacje cechy abstrakcyjności – a więc cechy nieodzownej dla traktowania danego aktu jako mającego charakter normatywny. Co więcej, można powiedzieć, że uczynienie zadość wymogom sformułowanym przez NSA w powołanym wyżej wyroku, doprowadziłoby do nadania obszarowi, którego ww. wyrok dotyczy, a więc obszarowi o z góry i ściśle określonych granicach, szczególnego statusu publicznoprawnego, określonego przepisami ustawy o ochronie przyrody. Wówczas skutki nadania takiego statusu temu obszarowi oddziaływałyby na każdego, kto na tym obszarze chciałby realizować jakąś aktywność prawnie relewantną z punktu widzenia jego statusu. W nauce prawa tego rodzaju akty zostały już dawno zidentyfikowane i określone mianem „aktów administracyjnych odnoszących się do rzeczy”²⁸ albo mianem „aktów regulujących sytuację prawną rzeczy”²⁹, względnie „aktów skierowanych do rzeczy”³⁰. Jednakże Autorzy ci wywodzili z owej właściwości wspomnianych aktów cechy „generalności” w sposobie wskazania adresatów tych aktów.

W takich okolicznościach twierdzenie sformułowane przez NSA, że uchwała w sprawie utworzenia użytku ekologicznego kreuje normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jawi się jako złuda. Akty ustanawiające formy ochrony przyrody kreują bowiem normy o charakterze generalnym, albowiem są

28 Tak np. Z. Janku, [w:] Z. Leoński (red.) *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985, s. 167.

29 Tak np. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 291– 292; w wydaniu tego samego podręcznika z 2017 r., s. 282–283, nb. 425.

30 Tak J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 379.

adresowane potencjalnie do każdego – podobnie jak normy planu miejscowego – jednakże jednocześnie to normy konkretne, albowiem wypływające z nadania konkretnie i ściśle określonego obszarowi konkretnego statusu publicznoprawnego.

Reasumując, można stwierdzić, że stanowienie prawa, w tym także stanowienie aktów prawa miejscowego (chodzi tu jednak o stanowienie aktów prawa miejscowego w znaczeniu materialnym, a nie w znaczeniu jedynie formalnym), nigdy nie wiąże się ani z ustalaniem stanu faktycznego konkretnej sprawy, ani – w konsekwencji – z dokonywaniem procesu subsumcji. Obydwa te procesy, a więc proces ustalania stanu faktycznego konkretnej sprawy oraz proces subsumcji są z gruntu obce procesowi stanowienia prawa. Można, a wręcz należy powiedzieć, że spotykane często objaśnianie abstrakcyjnego charakteru postanowień aktów normatywnych w ten sposób, że ma ono polegać na tym, iż sytuacje i zachowania, o jakich mowa w tych aktach, przynajmniej potencjalnie mogą się powtórzyć, stanowi pewien skrót myślowy. Ów skrót myślowy sprowadza się do tego, że *powtarzalność sytuacji i zachowań określonych w normach postępowania zawartych w aktach normatywnych bierze się z oderwania ich od konkretnych, ustalanych w drodze rekonstruowania stanu faktycznego sytuacji i zachowań*. Owo oderwanie określenia sytuacji i zachowania od danego stanu faktycznego konkretnej sprawy jest bowiem gwarantem takiego określenia tych elementów w strukturze słownej normy prawnej, że przynajmniej potencjalnie biorąc, możliwe będzie oczekiwanie, że sytuacje te lub zachowania powtórzą się. Oderwanie to w konsekwencji oznaczać musi odstąpienie przy stanowieniu prawa od dokonywania procesu subsumcji. W rezultacie więc można powiedzieć, że stanowienie aktów normatywnych oznacza stanowienie norm postępowania w oderwaniu od kontekstu faktycznego: tak w odniesieniu do sytuacji, jak i zachowań, które w przyszłości zaistnieją, a nadto jeszcze w oderwaniu od jakiegokolwiek indywidualnie określonego adresata norm w ten sposób stanowionych.

5. Odgraniczenie generalnego aktu administracyjnego od aktu normatywnego

Nie tylko w polskiej, lecz w całej kontynentalnej europejskiej kulturze prawniczej od czasów antyku przyjmuje się, że charakter normatywny ma wyłącznie taki akt, który zawiera w swej treści normy postępowania mające charakter generalny i jednocześnie abstrakcyjny. Charakter taki mają normy postępowania, które adresatów wskazanych ich mocą zachowań określają generalnie, a więc według formuły: „każdy, kto”, dzięki czemu adresatów tych nie można do końca zidentyfikować, a sytuację oraz wskazane zachowanie określają w sposób abstrakcyjny, a więc – jak już powiedziano wcześniej – w sposób oderwany od jakiegokolwiek konkretnego stanu faktycznego czy konkretnego pojedynczego zachowania. Tylko taki akt, który zawiera choćby jedną tego rodzaju normę postępowania, od niepamiętnych

czasów traktowany jest jako ustanawiający prawo (*leges*). Jak już powiedziano wyżej, ustanowienie prawa nie wymaga, a zgoła nie może wiązać się ani z ustalaniem konkretnego stanu faktycznego, ani wykazania tego stanu faktycznego poprzez przedstawienie dowodów na istotną dla niego okoliczność, ani dokonywania czynności subsumcji, albowiem – choć niekiedy granica pomiędzy stanowieniem a stosowaniem prawa może okazać się płynna³¹ – tak ustalanie stanu faktycznego, jak i udowodnienie jego istotnych elementów składowych oraz dokonywanie subsumcji są czynnościami typowymi dla procesu stosowania, a nie jego stanowienia. Nadto – co ważniejsze – stanowione prawo ma działać *pro futuro*, a nie załatwiać sprawy, które zaistniały, zanim dane prawo zostało ustanowione.

Na tej podstawie można powiedzieć, że przypadki, w których ustawodawca upoważnia różne organy władzy publicznej, najczęściej organy administracji publicznej, do podejmowania aktów, z których wynikają normy postępowania, można traktować jako przypadki ustanawiania upoważnień do stanowienia prawa (jako przypadki ustanawiania norm kompetencji prawodawczej) tylko wówczas, gdy normy te mają mieć charakter generalny i abstrakcyjny oraz gdy ustanowienie danej regulacji w drodze takich aktów nie przewiduje uprzedniego ustalenia konkretnego stanu faktycznego oraz dokonywania procesu subsumcji.

Pomimo tego, że często ustanowienie jakiegoś prawa jest reakcją prawodawcy na pewne zjawiska zachodzące w życiu społecznym i ocenione jako takie, którym należy położyć kres lub przynajmniej je zmienić, albo jakoś nimi pokierować, to jednak ustanowienie prawa, a więc ustanowienie aktu zawierającego generalne i abstrakcyjne normy postępowania nie może stanowić konsekwencji uprzedniego przeprowadzenia czynności ustalania konkretnego stanu faktycznego ani procesu subsumcji. Powyższe stwierdzenie nawiązuje do zasad tworzenia prawa określonych w aktach regulujących te kwestie w sposób najbardziej ogólny, a więc do postanowień Konstytucji RP regulujących tryb przyjmowania ustaw³², do postanowień regulaminów Sejmu i Senatu³³, dotyczących powyższych kwestii, czy do zasad techniki prawodawczej³⁴.

W celu zapobieżenia ewentualnym nieporozumieniom dodać trzeba, że sformułowane wyżej stwierdzenia nie odnoszą się do tych aktów, które są aktami normatywnymi, w tym aktami prawa miejscowego, czy także rozporządzeniami, ale wyłącznie w znaczeniu formalnym, a więc aktów nazwanych przez ustawodawcę aktami prawa miejscowego czy rozporządzeniami, które jednak w istocie takiego charakteru nie mają. Racjonalny ustawodawca, zwłaszcza w sensie socjotechnicznym, niekiedy odwołuje się do takiej techniki, która polega na tym,

31 Jest tak zwłaszcza w przypadku generalnych aktów administracyjnych określanych mianem aktów regulacyjnych, o czym szerzej mowa będzie poniżej oraz w rozdziale 6.

32 Chodzi o art. od 118 do 122 Konstytucji RP.

33 Chodzi o art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

34 Chodzi o § 2 rozporządzenia PRM w sprawie zasad techniki prawodawczej, w którym postanowiono, że sprawy dotyczące uzasadnień do aktów prawotwórczych nie wchodzą w zakres regulacji dotyczących zasad techniki prawotwórczej, lecz podlegają regulacji zawartej w osobnych przepisach.

że chcąc osiągnąć sobie wiadomy cel, nakazuje traktować określony rodzaj aktów jako akt normatywny, w tym akt prawa miejscowego, pomimo tego, iż ma świadomość, że w istocie, a więc w sensie materialnym, akt ten nie jest aktem normatywnym i tym samym nie jest aktem prawa miejscowego. Regulacja taka tylko z woli i mocy arbitralnej decyzji ustawodawcy może uchodzić za przejaw stanowienia prawa, choć w rzeczywistości stanowi przejaw jego stosowania. Stosowanie przez ustawodawcę takich zabiegów jest niekiedy podyktowane zamiarem osiągnięcia jakiegoś celu. Celem tym może być wprowadzenie wzmożonej ochrony prawnej pewnego rodzaju generalnych aktów administracyjnych. W przypadku aktów normatywnych, w tym także aktów prawa miejscowego, ochrona ta jest o wiele bardziej skuteczna niż w przypadku aktów administracyjnych. Z pewnością ten cel przyświecał ustawodawcy, gdy zdecydował się nakazać traktowanie planów miejscowych jako aktów prawa miejscowego. Wszak wiadomo powszechnie, że o wiele łatwiej wyeliminować z obrotu prawnego decyzję o warunkach zabudowy niż plan miejscowy. Podobny zamysł ustawodawcy jest widoczny także w przepisach ustawy o ochronie przyrody. Przykładowo ustanowienie parku narodowego następuje w drodze ustawy³⁵, choć sam akt kreacji parku narodowego, czy innej formy ochrony przyrody, ma charakter jednorazowy, a więc nie ma charakteru abstrakcyjnego. Dotyczy konkretnego, z góry określonego terenu, a jego granice można prawidłowo ustalić dopiero po przeprowadzeniu szczegółowych ustaleń odnoszących się do występującego na danym terenie stanu faktycznego. Dlatego ustalenie granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Jednakże rozporządzenia takiego Rada Ministrów nie jest w stanie podjąć bez wcześniejszego przeprowadzenia stosownych badań mających na celu ustalenie: najpierw czy, a następnie odkąd i dokąd, dany teren prezentuje sobą wartości cenne przyrodniczo na tyle, że warto oraz że wolno objąć je ochroną za cenę ograniczenia uprawnień właścicielskich właścicieli nieruchomości tam położonych oraz ograniczenia im możliwości rozwijania na takim terenie aktywności zgodnej z ich wolą. W istocie to samo dotyczy pozostałych form ochrony

35 Przepis art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody stanowi, że: „Wykaz parków narodowych stanowi załącznik do ustawy”. Zatem bez zmiany ustawy nie można żadnego parku narodowego utworzyć ani zlikwidować. Do niedawna natomiast, albowiem do dnia 16 września 2009 r., tworzenie parków narodowych następowało wskutek rozporządzeń Rady Ministrów. Przepis art. 10 ust. 1 zdanie 1 ustawy o ochronie przyrody, w wersji obowiązującej do dnia 16 września 2009 r. stanowił bowiem, że: „Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieprzechodzące w trwały zarząd parku narodowego.” Obecnie natomiast Rada Ministrów ma określać w drodze rozporządzeń: obszary parków narodowych, przebieg ich granic, otulin, nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawanych w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Zgodnie z treścią zdania 2 tego przepisu ma się ona kierować w tym zakresie: „rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru”. Oczywiście więc jest, że przed wydaniem rozporządzenia w ww. sprawie Rada Ministrów musi dokonywać ustaleń faktycznych, a w każdym razie musi na takich ustaleniach faktycznych opierać swe stanowisko oraz dokonywać procesów subsumcji.

przyrody, a od kilku lat także tzw. parków kulturowych³⁶ czy stref ochronnych ujęć wód³⁷. Żadnego z tych aktów nie można podjąć bez uprzedniego dokonania ustaleń dotyczących stanu faktycznego występującego na terenie, na którym dany akt ma obowiązywać, oraz subsumcji.

Akt generalno-abstrakcyjny, a tylko akt, który zawiera tego rodzaju normy postępowania, traktowany jest jako akt stanowienia prawa, różni się od aktu stosowania prawa tym, że jego wydanie nie wymaga ani w ogóle nie przewiduje dokonywania ustaleń odnoszących się do stanu faktycznego oraz subsumcji. Ustanowienie prawa zgoła nie może obejmować procesu subsumcji. Wymaga jej natomiast zastosowanie normy prawnej w odniesieniu do jakiegoś przypadku: konkretnego albo indywidualnego, albo jednocześnie konkretnego i indywidualnego.

6. Konkluzja

Utożsamiając działalność administracji z ustanawianiem norm postępowania³⁸ oraz kierując się wspomnianą wcześniej trójelementową strukturą słowną normy postępowania, można wyprowadzić wniosek, że generalny akt administracyjny od aktu normatywnego, a tym samym od aktu prawa miejscowego, różni się tym, iż powstanie generalno-konkretnej normy postępowania odbywa się wskutek zastosowania generalno-abstrakcyjnej normy postępowania w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. A zatem jej powstanie jest uzależnione od istnienia powiązań między generalno-konkretną normą postępowania a okolicznościami tworzącymi konkretny stan faktyczny danej sprawy. Inaczej mówiąc, akt normatywny stanowiony przez administrację publiczną stanowiony jest na podstawie normy prawnej będącej normą kompetencji prawodawczej, a więc normą zawierającą upoważnienie do ustanowienia prawa. Norma taka nie może mieć innego charakteru, jak tylko charakter normy generalno-abstrakcyjnej. Natomiast akt administracyjny: tak indywidualny, jak i generalny, jest kreowany na podstawie upoważnienia do ustanowienia normy konkretnej, a nie abstrakcyjnej. To zaś wymaga przeprowadzenia: 1) procesów egzegezy, 2) ustalenia stanu faktycznego oraz 3) subsumcji, a więc odniesienia zrekonstruowanej w trakcie egzegezy normy prawnej do ustalonego stanu faktycznego. Natomiast generalny akt administracyjny, podobnie jak i indywidualny akt administracyjny, wydawany jest na podstawie przepisu prawa powszechnie obo-

36 Tworzenie parków kulturowych – jako formy ochrony zabytków – przewiduje przepis art. 7 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

37 W art. 135 ust. 1 pkt 2 ust. 2 i ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy – Prawo wodne ustawodawca postanowił wyraźnie, że strefy te – zarówno w odniesieniu do ochrony bezpośredniej, jak i pośredniej – ustanawiać będą wojewodowie w drodze aktów prawa miejscowego. Jednakże będą to akty prawa miejscowego jedynie w znaczeniu formalnym.

38 E. Iserzon utożsamiał jurysdykcyjną działalność administracji z systemem norm postępowania, zob. E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 207.

wiążującego, interpretowanego i poddawanego procesowi subsumcji, a więc stosowanego zawsze w ścisłym związku z określonym stanem faktycznym danej sprawy. Generalny akt administracyjny kreuje nową normę postępowania (o charakterze generalno-konkretnym). Natomiast akt normatywny sam w sobie zawiera generalno-abstrakcyjne normy postępowania, które dla ich obowiązywania nie wymagają podejmowania i wydawania żadnego osobnego aktu. Można zatem powiedzieć, że generalny akt administracyjny jest kolejnym (dalszym) krokiem konkretyzacji normy generalno-abstrakcyjnej. Ustala w sposób wiążący konsekwencje prawne w ustalonym stanie prawnym i faktycznym w stosunku do pewnej klasy (grupy) podmiotów, tworząc normę generalno-konkretną.

Istotnym kryterium, pozwalającym na łatwe rozgraniczenie aktów prawa miejscowego od tych generalnych aktów administracyjnych, mocą których jakiemuś obszarowi, obiektowi (np. uznanie drzewa czy ich grupy za pomnik przyrody) czy nieruchomości, nadawany jest jakiś szczególny status publiczno-prawny, byłoby wyraźne i konsekwentne formułowanie w ustawach zawierających upoważnienia do ich wydawania wymogu wprowadzania ich do obrotu prawnego poprzez oznakowanie obszaru, obiektu czy nieruchomości na wzór wymogu, jaki wprowadzony został do przepisów ustawy o ochronie przyrody, względnie ustawy – Prawo wodne, czy w ustawie o lasach – w odniesieniu do wprowadzania czasowego zakazu wstępu do lasu. Kwestia wprowadzania do obrotu prawnego generalnych aktów administracyjnych nie została bowiem – jak dotychczas – uregulowana w sposób odnoszący się do ogółu tych aktów.

Finalnie warto byłoby wrócić do kontrowersji wspomnianej we wstępnym fragmencie niniejszego opracowania, związanej z treścią art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody z roku 1991 r. Pomimo utraty mocy obowiązującej zarówno przez ustawę o ochronie przyrody z 1991 r., jak i przez jej nowelę z dnia 7 grudnia 2000 r., skutki tej kontrowersji trwają do dziś w szczególności w obszarze przygotowania inwestycji budowlanych do realizacji, a więc w sytuacjach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przypomnijmy zatem, że NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 grudnia 2005 r. – OSK 1810/04 orzekł, że akt o utworzeniu Wigierskiego Parku Krajobrazowego nadal obowiązuje. Konstatację powyższą NSA wywiódł w ten sposób, że w ocenie tego Sądu przepis art. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. nowelizującej ustawę o ochronie przyrody z 1991 r., stanowiący iż parki narodowe istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy stają się parkami narodowymi w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. w brzmieniu po wejściu w życie po nowelizacji z dnia 7 grudnia 2000 r., jest przepisem szczególnym względem przepisu art. 11 noweli z dnia 7 grudnia 2000 r. Wskazana przez NSA relacja pomiędzy art. 3 wspomnianej ustawy z 7 grudnia 2000 r. a jej art. 11 najwyraźniej odwoływała się do reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*. Tak więc przepis art. 3 miałby wyłączać stosowanie wobec aktów ustanawiających parki narodowe normy derogacyjnej z art. 11 z tego powodu, że norma z art. 3 jest przepisem szczególnym względem normy z przepisu art. 11.

Jak wcześniej wspomniano, powyższy wyrok stał się wzorcem podczas orzekania o mocy obowiązującej innych form ochrony przyrody. Oceniając zarówno ów „wzorzec”, jak i wzorowane na nim późniejsze orzeczenia sądów administracyjnych stwierdzić wypadnie, że są one do zaakceptowania jedynie z punktu widzenia skutków, jakie zostały nimi wywołane. Dogmatycznie są one natomiast nie do zaakceptowania. Argumentacja, na jakiej powyższa linia orzecznicza sądów administracyjnych się zasadza, jest z gruntu błędna.

Odwoływanie się do reguł kolizyjnych uzasadnione jest wyłącznie wówczas, gdy wcześniej stwierdzone zostanie w sposób prawidłowy, że pomiędzy co najmniej dwoma normami danego systemu prawnego zachodzi tak czy inaczej rozumiana niezgodność. W nauce prawa wyrażono w powyższej kwestii pogląd o niezwyklej doniosłości, że mianowicie: „...relacja *lex specialis derogat legi generali* może zachodzić jedynie pomiędzy przepisami, które wyrażają normy tego samego rodzaju...”³⁹ oraz mającymi przynajmniej częściowo wspólny zakres stosowania lub normowania⁴⁰. Pomiedzy przepisami art. 3, art. 6 oraz art. 7 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. a jej art. 11 relacja taka nie zachodzi. Normy zakodowane w przepisach art. 3, 6 i 7 mają inny zakres stosowania niż norma z art. 11. Normy z art. 3, 6 i 6 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. odnoszą się (znajdują zastosowanie) do aktów, mocą których ustanowione zostały poszczególne konkretne formy ochrony przyrody. Akty te – jak wykazano – nie są aktami wykonawczymi, albowiem w ogóle nie mają charakteru normatywnego. Natomiast norma z art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. odnosi się (znajduje zastosowanie) do aktów wykonawczych. Taki charakter mają wyłącznie akty normatywne, a i to nie wszystkie, lecz wyłącznie te, które spełniają wymogi określone w art. 92 Konstytucji RP. Można zatem bez ryzyka popełnienia błędu stwierdzić, że zakres stosowania normy z art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. w ogóle nie obejmował aktów, na mocy których ustanowione zostały poszczególne konkretne formy ochrony przyrody.

39 S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 176.

40 Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1978, s. 89.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2017 r. poz. 788).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).
- Ustawa z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017, poz. 1073).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 i 2180).
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 310).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (MP z 2012 r. poz. 32, z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu) z dnia 24 września 2002 r. – II SA/Wr 3142/01, publ. OwSS 2003/3/75.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2005 r. – OSK 1810/04, LEX nr 188785.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r. – II OSK 1885/07, CBOSA.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2010 r. – II OSK 305/10, LEX nr 597533.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. – II OSK 958/10, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2006 r. – IV SA/Wa 667/06, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 października 2007 r. – II SA/Gd 493/07, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 czerwca 2008 r. – II SA/Gd 136/08, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 września 2010 r. – II SA/Ol 451/10, LEX nr 707448.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 sierpnia 2011 r. – IV SA/Po 575/12, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 marca 2012 r. – IV SA/Po 61/12, LEX nr 1135767.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2017 r. – II SA/Gd 437/17, LEX nr 2417279.

Literatura

Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.

Leoński Z. (red.) *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985.

Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa–Poznań 1978.

Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa 1978.

Ziemiński Z., *Tworzenie a stanowienie prawa i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 4.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Streszczenie

Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne

Analiza dokonanego w niniejszym opracowaniu przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że opiera się ono na założeniu, że zarówno rozporządzenia, akty prawa miejscowego, jak i akty, na podstawie których pewnym szczególnie miejscom (obszarom, obiektom czy nawet podmiotom) nadawany jest jakiś szczególny status publiczno-prawny, traktowane były tak, jak gdyby stanowiły one akty jednorodne pod względem prawnym. Autorzy niniejszego opracowania dokonują rozróżnienia między nimi, wskazując, że związana z tym problematyka ma olbrzymią doniosłość zarówno społeczną, jak i prawną. Wynika ona chociażby z ich różnej mocy obowiązującej w przestrzeni, całkowicie różnych wymogów odnoszących się do ich stanowienia oraz odmiennych wymogów odnoszących się do ich wprowadzania do obrotu prawnego.

Słowa kluczowe: akt wykonawczy, akt prawa miejscowego, akt normatywny, generalny akt stosowania prawa, generalny akt administracyjny.

Summary

Acts of local law vs. general administrative acts

Analysis of jurisprudence of administrative courts as reviewed in this study leads to the conclusion that the assumption behind the court rulings is that regulations, enactments of local law, and acts under which certain stakeholders (areas, facilities, or even entities) are granted a special public law status, are handled as if they were legally uniform. The authors of this paper distinguish between them, indicating that issues related thereto are of distinct social and legal significance, ensuing from their various binding force in space, altogether different law-making requirements and different prerequisites for their being brought into legal circulation.

Key words: implementing act, act of local law, normative act, general law-applying act, general administrative act.

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne

1. Uwagi wstępne

Problematyka aktów prawa miejscowego, na którą składa się również szereg istotnych zagadnień związanych ze stanowieniem ich przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jest rozległa i nie da się jej wyczerpująco przedstawić w krótkim artykule. Trzeba także podkreślić, że akty prawa miejscowego w ostatnich latach stały się przedmiotem pokaźnej liczby analiz dokonywanych w komentarzach do Konstytucji i ustaw regulujących ich charakter prawny i zasady stanowienia, jak i w podręcznikach akademickich, monografiach oraz artykułach naukowych, co przysparza dodatkowych trudności przy pisaniu syntetycznych tekstów ze względu na brak możliwości odniesienia się, w związku z koniecznością prowadzenia zwięzłego i krótkiego wykładu, do wielu zagadnień poruszanych w tych pracach. Jednak mimo wielowątkowej dyskusji, jak słusznie zauważa Stanisław Bułajewski, problematyka ta w dalszym ciągu nie została wyjaśniona wyczerpująco, w dodatku pojawia się coraz więcej niejasności i kontrowersji, jeśli chodzi o wskazanie akceptowalnych przez wszystkich kryteriów, na podstawie których da się lub nie da zakwalifikować dany akt do aktów prawa miejscowego¹.

Można jednak śmiało twierdzić, że w dyskusjach dotyczących aktów prawa miejscowego wciąż zbyt mało uwagi poświęca się dwóm zagadnieniom teoretycznym, mającym zasadnicze znaczenie dla zrozumienia problematyki źródeł

* Prof. nzw. dr hab. Igor Zachariasz – kierownik Katedry Nauk o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarzkiego, zastępca redaktora naczelnego miesięcznika „Samorząd Terytorialny”.

1 S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 5.

prawa w ogóle, a mianowicie takim cechom aktów prawnych jak normatywność oraz powszechność obowiązywania. Dyskusji o aktach prawa miejscowego w tym względzie nie ułatwia także fakt, zauważany w literaturze zarówno prawa konstytucyjnego, jak i administracyjnego, iż to nie ustawowa nazwa aktu prawnego (uchwała, zarządzenie) decyduje o tym, czy dany akt jest aktem prawa miejscowego, ale jego treść², w szczególności posiadanie cechy normatywności i powszechności obowiązywania, a w celu wyjaśnienia znaczenia tych pojęć z kolei trzeba odwołać się do ustaleń doktryny³, które nie do końca potrafią zadowalająco odpowiedzieć na pytania klasyfikacyjne pojawiające się w praktyce legislacyjnej. Z podobną sytuacją jak w przypadku aktów prawa miejscowego mamy zresztą do czynienia w odniesieniu do innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących, jak choćby ustaw czy rozporządzeń. Również i te akty w zakresie swojej normatywności ukształtowanej w praktyce legislacyjnej nie do końca potwierdzają doktrynalnie wypracowane poglądy o zestawie cech, jakie przypisuje się aktowi powszechnie obowiązującemu⁴. Prowadzi to do wniosków, że takie walory aktu prawnego, jak normatywność lub powszechność obowiązywania nie są związane z rodzajem aktów prawnych, a poglądy doktrynalne odnoszące się do pojęcia normy prawnej, jak i powszechności obowiązywania aktu prawnego wymagają korekty – tak aby wykładnia przepisów konstytucyjnych w tym zakresie miała walor porządkujący działalność ustawową, jak i służyła uporządkowaniu dyskusji naukowych.

2. Powszechność obowiązywania aktów prawa miejscowego

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji akty prawa miejscowego, obok wskazanych w ust. 1 tego artykułu: Konstytucji, ustaw, rozporządzeń i ratyfikowanych umów międzynarodowych, należą do źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Z mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą. Wydaje się, że powszechność obowiązywania odniesiona do aktów prawnych wskazanych w art. 87 Konstytucji oraz do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego musi oznaczać, przyjmując domniemanie racjonalności ustawodawcy, iż te akty prawne, jak i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, obok wielu cech różnicujących, mają przynajmniej jedną wspólną cechę, jaką jest właśnie powszechność obowiązywania, która skoro zdecydowano się ją wskazać bezpośrednio

2 Zob. analizę w tym zakresie: T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2, s. 81–91.

3 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 418.

4 Zob. analizę w tym zakresie: W. Federczyk, B. Majchrzak, *Akt normatywny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Problemy na tle aktów organów administracji*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014 r., s. 153–173.

w Konstytucji w obydwóch przypadkach, ma istotne znaczenie dla porządku prawnego i ochrony praw podmiotowych obywateli.

Konstytucja nie definiuje pojęcia „źródła prawa powszechnie obowiązującego”, nie definiuje też pojęcia „mocy powszechnie obowiązującej” – i w tym zakresie trzeba odwołać się do poglądów doktrynalnych, a te wskazują na jednolite rozumienie pojęcia „powszechności obowiązania”⁵. W prawie konstytucyjnym powszechność obowiązania aktów prawnych jest łączona z możliwością adresowania przepisów w nich zawartych do wszystkich podmiotów w państwie – akty takie mogą kształtować sytuację prawną obywateli i osób prawnych prawa prywatnego, a także poszczególnych segmentów władzy publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym⁶. Podobnie w prawie administracyjnym postrzega się charakter prawny aktów prawa miejscowego jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego – są one prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji⁷.

To doktrynalne ujęcie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zamykające się w prezentowanych powyżej stwierdzeniach, jest jednak zbyt wąskie, aby miało walor teoretyczny i zarazem tłumaczący konstytucyjnie ustanowiony system źródeł prawa i praktykę stanowienia aktów prawnych, zarówno przez organy państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Wychodząc od, wydaje się, zasadniczej dla prawa przesłanki podziału teoretycznego na podmioty publiczne i prywatne, porządkującego system współczesnego prawa w dychotomicznym podziale na prawo publiczne i prawo prywatne⁸, trzeba zauważyć, że w praktyce prawotwórczej jeden akt prawa powszechnie obowiązującego może stanowić przepisy adresowane do podmiotów publicznych, jak i jednocześnie zawierać przepisy adresowane do podmiotów prywatnych, przy czym te same przepisy mogą być adresowane zarówno do podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Przykładem może tu być ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁹, która w art. 48 i 49 zawiera przepisy adresowane do ministrów, zobowiązanych do wydania rozporządzeń, a w art. 127, w którym ustanowiony jest zakaz użytkowania gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody na terenie ochrony bezpośredniej, odnosi się także do podmiotów prywatnych.

Przepisy ustawy mogą być adresowane w przeważającej części do podmiotów publicznych, przykładem może tu być ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁰, która zawiera właściwie jeden przepis także odnoszący się do adresatów prywatnych, jakim jest art. 31 nakazujący odczytywać nazwę m.st. Warszawa w aktach prawnych jako gminę utworzoną na mocy tej ustawy. Akty prawa powszechnie obowiązującego mogą stanowić przepisy prawne adresowane wy-

5 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 498.

6 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 101.

7 D. Dąbek (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 584.

8 K. Strzyczkowski, *Dychotomia systemu prawnego a model prawa przyszłości* [w:] *Przyszłość prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2017 r., s. 57.

9 Dz.U. poz. 1566, z późn. zm.

10 Dz.U. z 2015 r. poz. 1438.

łącznie do podmiotów prawa publicznego, jak choćby w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, które nie zawiera przepisów adresowanych do podmiotów prywatnych¹¹.

Trudno jest jednak znaleźć akt prawny, którego przepisy byłyby adresowane wyłącznie do podmiotów prywatnych, zawsze bowiem w takich aktach prawnych znajdują się przepisy adresowane do podmiotów publicznych, choćby te dotyczące obowiązków w zakresie ich publikacji. Państwo bowiem, zawsze regulując sytuację prawną podmiotów prywatnych, musi stworzyć sobie podstawy prawne do działania w regulowanym zakresie, stąd staje się także adresatem tych aktów.

Dzieląc podmioty prawa na publiczne i prywatne, można zatem twierdzić, że akty prawne, którym przypisujemy walor powszechności obowiązywania, mogą zawierać przepisy adresowane do podmiotów prywatnych, ale też nie muszą zawierać takich przepisów. Można bowiem regulować w nich wyłącznie organizację i zasady postępowania podmiotów publicznych wewnątrz struktury państwa i jego poszczególnych członów. W aktach prawnych o charakterze wewnętrznym nie można z kolei ustanawiać przepisów, które byłyby adresowane do podmiotów zewnętrznych wobec państwa, czyli do podmiotów prywatnych.

3. Walor normatywności aktu prawnego

Samo pojęcie normy prawnej budzi liczne spory. Stało się ono przedmiotem wielu teorii filozoficznych, logicznych, socjologicznych czy teoretycznych, a prezentowane przez licznych autorów zajmujących się tą problematyką poglądy nacechowane są, jak pisał Kazimierz Opalek, niezgodnością punktów widzenia i brakiem zintegrowania¹². Szereg istotnych kontrowersji w teorii prawa budzi wzajemny stosunek norm prawnych i przepisów prawnych, a rozwiązaniu tego problemu starają się sprostać formułowane teorie wykładni prawa – klaryfikacyjna i derywacyjna, wskazujące jednocześnie na inne aspekty dyskusji o normach prawnych, mianowicie na ich deklaratoryjny (odtwórczy) lub konstytutywny (kreacyjny) charakter¹³. Spory budzi zarówno kwestia istnienia norm prawnych – czy ma się w przypadku normy prawnej do czynienia z faktem językowym czy pozajęzykowym, jak i sama konstrukcja normy prawnej – czy ma ona charakter dwuczłonowy, trójczłonowy, a są także i w tej grupie dyskutujących zwolennicy mówienia o normach sprzężonych¹⁴. Zespół cech

11 Dz.U. poz. 1427.

12 K. Opalek, *Studia z teorii i filozofii prawa*, Kraków 1997, s. 95.

13 H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 225.

14 Zob. np. J. Chaciński, *Z zagadnień dotyczących normy prawnej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, tom XII, z. 1, s. 143–165.

konstytuujących normy prawne jest przedmiotem dyskusji, a w tej dyskusji jedną z ważniejszych kwestii wydaje się to, czy możemy mówić o normach jako wyrażeniach generalnych i abstrakcyjnych z jednej strony, a indywidualnych i konkretnych z drugiej strony, czy o całej gamie norm prawnych, wyrażeniach generalnych i abstrakcyjnych, ale i generalnych i konkretnych, indywidualnych i konkretnych, ale może i indywidualnych i generalnych¹⁵.

Dość powszechnie normatywność aktu prawnego wiąże się z występowaniem w nich norm generalnych i abstrakcyjnych, a występowanie tych cech przypisywane jest zarówno aktom prawnym powszechnie obowiązującym, jak i wewnątrznie obowiązującym¹⁶. Przykładowo, zarówno z zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej¹⁷, będącego aktem prawnym wewnątrznie obowiązującym, jak i ze wspomnianych już przepisów prawa wodnego możemy dekodować normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Akty prawne określone w przepisach Konstytucji jako akty prawne powszechnie obowiązujące mogą także być podstawą dekodowania wyłącznie norm prawnych o charakterze indywidualnym i konkretnym, jak w przypadku wspomnianego już rozporządzenia dotyczącego zmian granic i nazw gmin¹⁸. Ustawy czy rozporządzenia mogą jednak być podstawą dekodowania także innych norm prawnych, przykładowo indywidualnych i abstrakcyjnych, a przykładów w tym zakresie dostarczają przepisy samej Konstytucji, w zakresie w jakim wskazują uprawnienia centralnych organów państwa, Sejmu, Senatu, Prezydenta RP; dobrym przykładem są tu także normy odnoszące się do organów m.st. Warszawy, które można dekodować na podstawie przepisów wspomnianej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Także normy generalne i konkretne, dekodowane z aktów prawnych powszechnie obowiązujących, nie są rzadkością w naszym systemie źródeł prawa. Przykładem mogą tu być akty prawa miejscowego, takie jak uchwały reklamowe czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przyjmowane na podstawie właściwych przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹. W aktach prawa miejscowego możemy dostrzec podstawy także dla dekodowania norm prawnych indywidualnych i konkretnych, jak i indywidualnych i abstrakcyjnych, a nie tylko generalnych i abstrakcyjnych.

Z rzeczywistością normatywną aktów prawnych powszechnie obowiązujących, w tym aktów prawa miejscowego, nie radzi sobie ani orzecznictwo, ani doktryna. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że wystarczy nawet jedno postanowienie uchwały o charakterze generalno-abstrakcyjnym, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego – a w konsekwencji okoliczność,

15 Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 289–290.

16 S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 32.

17 MP nr 93 poz. 953.

18 Zob. szerzej: B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 56–65.

19 Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.

że akt zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne, nie pozbawia go tego przymiotu²⁰, bowiem cecha ta pozwala na jego wielokrotne stosowanie²¹, co ma z kolei wskazywać na powszechność jego obowiązywania. Taki pogląd nie może być jednak akceptowany, bowiem jak już wskazaliśmy, normy generalne i abstrakcyjne mogą zawierać w sobie także akty kierownictwa wewnętrznego. Ponadto wielokrotność stosowania może być także związana z występowaniem w akcie prawnym przepisów pozwalających dekodować normy indywidualne i abstrakcyjne, dające możliwość zastosowania się do przepisu temu samemu podmiotowi wielokrotnie, jak i normy generalne i konkretne, pozwalające wielu podmiotom na konkretne działanie w określonej sytuacji.

Powstaje zatem pytanie, czy normatywność, a jeśli tak to jak rozumiana, jest jakimś wyróżnikiem aktu prawnego, w szczególności aktu prawnego powszechnie obowiązującego, w tym aktu prawa miejscowego. Aby odpowiedzieć na to pytanie, warto zauważyć, że działalność organów państwa w sferze prawnej, postrzegana jako działalność opisywana w kategoriach normatywnych, może mieć trzy cele. Po pierwsze, może mieć na celu wprowadzenie norm prawnych do systemu; może zmierzać do wprowadzenia każdej z czterech wskazanych kategorii norm prawnych, a więc normy generalnej i abstrakcyjnej, generalnej i konkretnej, indywidualnej i konkretnej, jak i indywidualnej i abstrakcyjnej – w takim wypadku mówimy w teorii prawa o stanowieniu prawa. Po drugie, może ona mieć na celu wyprowadzenie normy z normy już w systemie prawnym istniejącej na zasadzie subsumcji; w takim wypadku mówimy na gruncie teorii prawa o stosowaniu prawa. Wreszcie, i to jest trzecia kategoria przypadków, możemy mówić o kontroli prawa, czyli o usuwaniu norm prawnych z systemu prawa, a to ostatnie działanie normatywne nie jest teoretycznie opisane i uświadamiane przez badaczy prawa, którzy klasyfikują ten rodzaj działalności podmiotów prawnych jako rodzaj stosowania prawa²².

W takim ujęciu działalności normatywnej państwa akty prawne będą tymi aktami, które wprowadzają normy prawne do systemu prawnego (a mówiąc precyzyjniej tymi, w których występują nowe normy prawne, bowiem prawie zawsze obok wprowadzania norm prawnych do systemu w aktach prawnych kontroluje się prawo przez usunięcie norm zbędnych w systemie), często także stosuje się prawo, wprowadzając normy prawne do systemu w drodze subsumcji. Tym samym akt prawny będzie tym aktem, który daje podstawy do dekodowania nowych norm prawnych w systemie.

Rozróżnienie aktów prawnych na akty stanowienia prawa, akty stosowania prawa i akty kontroli prawa daje możliwość innej interpretacji art. 191 ust. 2 Konstytucji, w której zawarte w tym przepisie określenie aktu normatywnego można interpretować jako ten akt, który wprowadza normy prawne do systemu

20 Wyrok NSA z 13 marca 2013 r. – II OSK 37/13, LEX nr 1572143; wyrok NSA z 11 września 2012 r. – II OSK 1818/12, LEX nr 1350484.

21 Wyrok WSA w Opolu z 29 listopada 2012 r. – II SA/Op 452/12, LEX nr 1234445.

22 Szerzej: I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, s. 150 i nast.

– niezależnie od tego, czy są to normy prawne generalne i abstrakcyjne, czy też indywidualne i konkretne, jak i akt prawny, który akty prawne wprowadzające normy prawne z systemu eliminuje, obejmując swym zakresem także pewną część aktów kontroli prawa. Taka interpretacja odwoływałaby się do celu tego przepisu, którym jest stworzenie maksymalnej ochrony prawnej podmiotów wskazanych w przepisie art. 191 Konstytucji; wtórnie jedynie interpretacja tych przepisów powinna posilko- wać się doktrynalnymi ustaleniami w zakresie ustaleń odnoszących się do pojęcia normatywności aktu prawnego.

4. Konkluzje

Poczynione uwagi dotyczące aktów prawa powszechnie obowiązującego wskazują, że akty prawne powszechnie obowiązujące, o których mowa w art. 87 Konstytucji, w tym akty prawa miejscowego, to akty, przepisy, które mogą być adresowane do podmiotów prywatnych, a jeśli przepisy takie akt prawny zawiera, to z pewnością można z tych przepisów dekodować normy generalne, w tym abstrakcyjne lub konkretne, które obejmują swą regulacją podmioty prywatne. Formułowanie w takim wypadku przepisów tak, aby generalnie wskazywać w nich adresata prywatnego, wydaje się podstawowym wymogiem realizacji zasady równości wobec prawa. Akt prawny powszechnie obowiązujący może jednak zawierać inne kategorie norm prawnych, mianowicie normy indywidualne i konkretne lub abstrakcyjne, które adresowane są do państwa lub jego członów, czyli do podmiotów publicznych – i może zawierać wyłącznie takie przepisy. Tym samym, wskazanie w art. 87 Konstytucji aktów prawa powszechnie obowiązującego ma to znaczenie, iż wskazuje ustawodawcy te kategorie aktów prawnych, w których może on wprowadzać przepisy prawne będące podstawą stosowania ich wobec podmiotów prywatnych.

Akty prawne wewnątrznie obowiązujące mogą także zawierać całą, przedstawioną już gamę norm prawnych – z tym, że będą one adresowane do podmiotów publicznych, podporządkowanych organowi wydającemu akt prawny. Taka interpretacja powszechności obowiązywania, jak i normatywności aktów prawnych daje możliwość logicznej interpretacji przepisów Konstytucji, jak i wprowadzenia porządku teoretycznego w naukach prawnych, zarówno na gruncie teorii prawa, jak i szczegółowych nauk prawnych w zakresie klasyfikacji źródeł prawa w odwołaniu się do pojęcia normy prawnej.

Przyjmując także taką interpretację przepisów Konstytucji oraz teoretyczny porządek w zakresie omawianych pojęć, można wskazać, że art. 94 Konstytucji, który nakazuje stanowienie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, jest wytyczną dla ustawodawcy w tym znaczeniu, że nakłada na niego obowiązek wskazania w ustawie, czy dany akt ma być aktem prawa powszechnie obowiązującego, czy też tego waloru ma nie posiadać. Już bowiem na etapie tworzenia podstawy do wydania aktu prawnego ustawodawca musi

mieć jasność, czy dany akt prawny będzie kierował swoje przepisy do podmiotów prywatnych, dając tym samym podstawę prawną do stosowania wobec tych podmiotów prawa, czy też będzie to akt prawny wewnątrznie obowiązujący, którego przepisy będą wiązać tylko organy podporządkowane organowi wyposażonemu w kompetencje do stanowienia prawa. Brak takiej jasności u ustawodawcy czyni niemożliwym realizację konstytucyjnego nakazu stworzenia podstawy prawnej do stanowienia aktu prawa miejscowego w ustawie.

Przedstawiona interpretacja powszechności obowiązywania pozwala także twierdzić, że w polskim systemie prawa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą mieć, obok waloru kontroli prawa, czyli usuwania norm prawnych z systemu, także walor prawotwórczy, bowiem na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji mogą być źródłem dekodowania norm prawnych wiążących podmioty prywatne. Tym samym, z mocy przepisów konstytucyjnych mielibyśmy w polskim systemie prawnym zagwarantowane istnienie prawa precedensowego – czyli takiego prawa, które wbrew temu co twierdzi Ewa Łętowska, z mocy orzeczenia, w tym wypadku Trybunału Konstytucyjnego, wprowadza normy prawne do systemu prawa pozytywnego²³, pełniąc w tym zakresie funkcję analogiczną do aktów prawnych powszechnie obowiązujących.

23 E. Łętowska, *Czy w Polsce możemy mówić o prawie precedensowym?* [w:] *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 9.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015 r., poz. 1438).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1427).

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2013 r. – II OSK 37/13, LEX nr 1572143.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2012 r. – II OSK 1818/12, LEX nr 1350484.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 29 listopada 2012 r. – II SA/Op 452/12, LEX nr 12344445.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Buławajewski S., *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- Chaciński J., *Z zagadnień dotyczących normy prawnej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, tom XII, z. 1, s. 143–165.
- Dąbek D. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Dolnicki B., *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.
- Federczyk W., Majchrzak B., *Akt normatywny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Problemy na tle aktów organów administracji*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2014 r.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Łętowska E., *Czy w Polsce możemy mówić o prawie precedensowym?*, [w:] *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010.
- Opalek K., *Studia z teorii i filozofii prawa*, Kraków 1997.
- Strzyczkowski K., *Dychotomia systemu prawnego a model prawa przyszłości*, [w:] *Przyszłość prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2017.
- Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003.
- Zachariasz I., *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016.
- Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1969.

Streszczenie

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne

Takie cechy aktu prawnego jak normatywność lub powszechność obowiązywania nie są związane z rodzajem aktów prawa miejscowego (uchwałą, zarządzeniem), lecz z adresatem przepisów w nich zawartych. Poglądy doktrynalne odnoszące się do pojęcia normy prawnej, jak i powszechności obowiązywania aktu prawnego wymagają korekty – aby wykładnia przepisów konstytucyjnych w tym zakresie miała walor porządkujący działalność ustawową, jak i by móc uporządkować dyskusje naukowe. Korekta ta winna zmierzać do uznania, że akt prawny powszechnie obowiązujący może zawierać przepisy adresowane do podmiotów prywatnych, które dają podstawy do dekodowania norm prawnych o charakterze generalnym – konkretnych albo abstrakcyjnych – wobec adresata. Akt prawny powszechnie obowiązujący może także zawierać normy generalne lub indywidualne, konkretne lub abstrakcyjne, adresowane do podmiotów publicznych.

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, system źródeł prawa, norma prawna.

Summary

Acts of local law made by authorities of units of territorial self-government: Selected theoretical issues

Such features of a legal act as normativity or a generally binding force are not associated with the formal category of local law acts (resolution, regulation), but concern an addressee of respective provisions. Therefore, doctrinal views with respect to the concept of legal norm as well as to the generally binding force of a legal act need a correction – in order to make an appropriate interpretation of provisions of the Constitution in that field better the legislative activity, and to create some order in scientific debates. The correction should lead to an acknowledgement of the fact that a generally binding act can contain provisions addressed to private subjects permitting to decode general norms either concrete, or abstract, binding the addressee. A generally binding act can also contain, addressed to public subjects, norms general or individual, concrete or abstract.

Key words: local law, system of sources of law, legal norm.

Rozdział II

Akty prawa miejscowego – kwestie ogólne

Władztwo terytorialne jako źródło aktów prawa miejscowego – doświadczenie polskie

Problematyka tzw. władztwa terytorialnego i jego zakresu w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z podstawowych problemów w badaniu tej instytucji. W Polsce co najmniej w ostatnich latach nie jest natomiast szerzej dyskutowany. Wśród współczesnych przedstawicieli nauki w naszym kraju przyjął się pogląd, że samorząd terytorialny jest instytucją samodzielną na tyle, ile stanowią ustawy i ewentualnie inne akty normatywne, wydane na podstawie ustawowego upoważnienia. Jest to tzw. państwowa koncepcja samorządu terytorialnego, typowa dla dosyć wąsko pojmowanego pozytywizmu prawniczego, szeroko dyskutowana swego czasu, chociaż współcześnie również ją można uznać w Polsce za zapomnianą. Jako argument podobnej teorii w polskim systemie prawnym można podać, że samorząd terytorialny jest jedynie decentralizowaną formą administracji publicznej, a w sensie ścisłym jest w niej przejawem decentralizacji władzy wykonawczej¹.

Samorząd terytorialny wykazuje jednak nie tylko cechy decentralizacji. Jest złożonym zjawiskiem nie tylko prawnym, ale także politycznym (w jak najbardziej publicznym², ale też lokalnym znaczeniu), oraz społecznym. W tak szerokim sensie władztwo terytorialne samorządu terytorialnego i jego jednostek nie może być określone enumeratywnie porządkiem ustawowym, także w znaczeniu delegacji poszczególnych norm i przepisów, chociaż wzorem nauki niemieckiej oraz koncepcji państwa prawnego przyjmuje się często, że powinno być określone jak najbardziej dokładnie.

* Prof. dr hab. Adam Bosiacki – dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

1 Por. art. 15 Konstytucji RP. Warto też zauważyć, że tak pojęta decentralizacja uwzględniać ma więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, które zapewniają na poziomie ustawowym jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji).

2 W sensie publicznym politykę rozumie się oczywiście jako sztukę rządzenia państwem czy społecznością lokalną (*polis*), czy jako roztropną troskę o dobro wspólne (odpowiednio: Arystoteles, *Polityka*, ks. III, i Konstytucja Soboru Watykańskiego II, *Gaudium et spes. O Kościele w świecie współczesnym*, cz. II, Jan Paweł II, encyklika *Laborem exercens (O godności pracy ludzkiej*, 1981, ust. 20). M. Piechowiak podał ostatnio, że właśnie w encyklice *Laborem exercens* (ust. 20) znajduje się taka definicja polityki (*Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 123).

Władztwo terytorialne (lokalne³) jest w tym kontekście formą władztwa administracyjnego⁴, ale też atrybutem państwa w wykonywaniu jego suwerenności nad całym obszarem kraju⁵. Atrybut taki w niemieckiej nauce prawa publicznego i samorządu terytorialnego w szczególności, będącej co do zasady przyjmowaną od XIX w. w systemie prawa polskiego, określany jest tradycyjnie jako zwierzchnictwo, czy władztwo, terytorialne (*Gebietshoheit*), pomimo federacyjności państwa wykluczające w sensie generalnym i szczegółowym zasadę autonomii⁶. Zakres władztwa terytorialnego może być przedmiotem dyskusji. Jest jednak określony przepisami ustawowymi, częstokroć także o charakterze generalnym.

W najbardziej rozwiniętych formach samorządu terytorialnego samorząd łączy się z koncepcją niecentralizacji, także dewolucji, typowej dla anglosaskich systemów administracji publicznej⁷, a w Europie związanych jednak z ustrojem federacyjnym. Niecentralizacja oznacza nieprzekazywanie tradycyjnych kompetencji administracji publicznej do organów wyższego stopnia, a w sensie szerszym pozo-stawienie takich kompetencji na szczeblu lokalnym (głównie na szczeblu gminy, ale też w jednostkach o charakterze regionalnym)⁸.

W Polsce oczywiście tak pojęta niecentralizacja nie występuje, chociaż pojawiały się próby szerszego jej wprowadzenia⁹. Ślady koncepcji są też widoczne we współczesnym polskim porządku prawnym, a przede wszystkim w Konstytucji RP, która wprowadza, czy nawet sankcjonuje, wbrew pozorom wcale niemało przepisów dotyczących konkretnych aspektów niecentralizacji (patrz dalej).

Ze stwierdzenia zawartego w art. 3 Konstytucji RP, stanowiącego, że Rzeczpospolita jest państwem jednolitym, wynika oczywiście, że w Polsce nie występuje zasada autonomii, w tym samorządu terytorialnego. W przeszłości autonomia kojarzona była słusznie z negatywnymi zasadami ograniczenia zwierzchnictwa terytorialnego (na Górnym Śląsku), choć w sensie historycznym oznaczała także często dzisiejszą samodzielność¹⁰. Samorząd terytorialny nie jest jednak oczywiście we współczesnej Polsce odrębną władzą samorządową, wymienioną np. w art. 10

3 Określenie „lokalne” należy przy tym rozumieć głównie jako gminne (o czym będzie jeszcze mowa), choć, jak w odniesieniu do referendum, może ono oznaczać także „regionalne”.

4 W odniesieniu do władztwa administracyjnego por. np. M. Wierzbowski et al., *Prawo administracyjne*, np. wyd. 6, Warszawa 2006, s. 120–124.

5 Por. np. W. Maier, *Staats- und Verfassungsrecht*, wyd. 4, Achim Verlag, 2001, M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, wyd. 4, CH Beck 2016, V. Götz, M.-E. Geis, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, wyd. 16, CH Beck 2017, s. 13–20, T.-I. Schmidt, *Kommunalrecht*, wyd. 2, CH Beck 2011.

6 Por. odniesienia do konstytucji i orzecznictwa, wskazane w końcu prezentowanego tekstu.

7 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, rozdział II.

8 V. Götz, M.-E. Geis, dz. cyt., tamże.

9 Przed uchwaleniem konstytucji marcowej jeden z poważniej dyskutowanych projektów zakładał (Józef Buzek) podział Polski na federację regionów, zgodnie z tradycjami I Rzeczypospolitej (por. np. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006). Współcześnie nie jest to oczywiście koncepcja brana pod uwagę.

10 A. Bosiacki, dz. cyt., s. 124–133 (rozdział *Samorząd terytorialny a zagadnienie autonomii*).

Konstytucji RP, a jego samodzielność jest wartością prawem chronioną, lecz nie absolutną¹¹.

Instytucję samorządu terytorialnego oraz jego jednostki nie należy także zaliczyć do wskazywanej w Konstytucji RP konstrukcji władz publicznych. Pojęcie to nie jest automatycznie tożsame z władztwem administracyjnym, tj. nie musi wiązać się z zespołem uprawnień, typowych dla stosunku administracyjnoprawnego. Przepis Konstytucji RP stanowi w tym przypadku, że samorząd terytorialny jako instytucja uczestniczy jedynie w sprawowaniu władzy publicznej. Doprecyzowując nieco przepis, Konstytucja stwierdza, że samorządowi terytorialnemu przysługuje istotna część władzy publicznej, zawsze jednak w ramach ustaw (art. 16 ust. 2). Istotną część władzy publicznej samorząd terytorialny wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Istotna część władzy publicznej obejmuje w Konstytucji RP domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego jako instytucji w zakresie spraw publicznych, jeśli ich wykonywanie nie jest zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP)¹². W ramach domniemania kompetencji wykonywania spraw publicznych przez instytucję samorządu terytorialnego następuje domniemanie kompetencji gminy jako jednostki samorządu terytorialnego i jej zadań własnych, co zgodne jest z dawną koncepcją naturalistyczną zarówno samorządu terytorialnego, jak jego jednostek i poszczególnych elementów¹³.

Przejawy samodzielności samorządu terytorialnego i jego jednostek, pojmowanej bardzo szeroko w kontekście elementów władztwa lokalnego, można odnaleźć w prawie polskim w wielu jeszcze miejscach. Konstytucja RP, przede wszystkim, choć normuje samorząd terytorialny jako decentralizację władzy wykonawczej, ujmuje np. elementy osobowości publiczno-prawnej samorządu terytorialnego (któremu przysługują własność i inne prawa majątkowe, art. 165, ust. 1).

Nietrudno zauważyć, że ze wskazanych właściwości instytucji i jednostek samorządu terytorialnego wynika *implicite* prawo do wydawania przepisów. Jest ono jednym z elementów przysługującego samorządowi terytorialnemu i jego jednostkom władztwa terytorialnego, tyle że w Polsce przysługującego zawsze w ramach ustaw, tj. na podstawie ustawy i w zakresie upoważnień ustawowych, udzielanych również w formie klauzul generalnych. Pomimo wskazanych cech do tej pory nie wypracowano jednak wyczerpującej definicji samego prawa miejscowego¹⁴.

Akty prawa miejscowego wydawane są zatem na analogicznej podstawie. Konstytucja RP stwierdza w tym przypadku, że obowiązują na podstawie i w granicach

11 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. – OTK-A 2003/2/11. Cyt. za: A. Bosiacki, dz. cyt.

12 Zauważmy, że bez odniesienia do dyspozycji wspomnianego wcześniej art. 15 Konstytucji RP i częściowo tylko art. 10 Konstytucji, art. 163 stanowiłby odrębną władzę samorządową. Wbrew dyspozycji art. 15 wykładnia taka byłaby oczywiście błędna.

13 A. Bosiacki, dz. cyt.

14 Ostatnie zdanie por. S. Bułajewski, *Pojęcie akty prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 6.

upoważnień zawartych w ustawie i obowiązują na obszarze działania organów samorządu terytorialnego, bądź terenowych organów administracji rządowej, na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP). Nie jest możliwe enumeratywne wymienienie rodzajów aktów prawa miejscowego ani nawet organów je wydających¹⁵. Ich liczba i rodzaje będą konsekwentnie wzrastać, zgodnie z procesem globalizacji prawa i konwergencji systemów prawnych¹⁶.

Podstawową grupę aktów prawa miejscowego jako najszerszej grupy przepisów instytucji samorządu terytorialnego stanowią oczywiście przepisy gminne. Są one tym istotniejsze, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP), posiadającą, jak była mowa, domniemanie wykonywania zadań własnych. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego – co nie znaczy, że nieistotne – określa już ustawa (art. 164 ust. 2); mają one zatem charakter bardziej kreacyjny z punktu widzenia działań administracji rządowej, gdy nie istnieje zasada domniemania ich kompetencji. Jednostki takie nie mogą również, jak wiadomo, naruszać kompetencji i przede wszystkim zadań własnych działających na ich obszarze gmin.

Możliwość wydawania aktów prawa miejscowego wynika przede wszystkim z przyznanej jednostkom samorządu terytorialnego przez konstytucję i ustawy osobowości prawnej (por. przede wszystkim art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). W ramach takich uprawnień jednostkom samorządu terytorialnego przysługują własności i inne prawa majątkowe (ibidem). Ich zakres jest jednak węższy niż wynikający z osobowości prawnej podmiotów prywatno-prawnych. Jest to tzw. osobowość publiczno-prawna¹⁷, która w Polsce wciąż jeszcze czeka na dokładne zbadanie (autor prezentowanego szkicu chciałby podjąć tę tematykę w znacznie dłuższym opracowaniu).

Za akty prawa miejscowego gminy uważa się zatem przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, stanowione przez gminy (reprezentowane przez swoje organy) na podstawie upoważnień ustawowych. Wykorzystując kryterium podstawy prawnej do wydania aktu normatywnego i przedmiotu regulacji, źródła takie można jak wiadomo podzielić na dwie podstawowe kategorie: przepisy wykonawcze i przepisy porządkowe. Pierwsze z nich na najniższym szczeblu tworzy rada gminy w drodze i w formie uchwały. Upoważnienie ustawowe dla ich stanowienia znajduje się w ustawie szczególnej lub w sensie generalnym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), z tym że znów upoważnienie takie określone jest ogólnie, czyli rodzajowo.

15 Por. np. T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego* („Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, r. LXIX, z. 2, s. 81 i nast.), gdzie Autor, oprócz stwierdzenia przytoczonego w tekście głównym pisze np., że akty prawa miejscowego wydają komisarze rządowi, powołani przez Prezesa Rady Ministrów (s. 82). Warto zauważyć, że w czasach globalizacji prawa i związanej z tym zjawiskiem konwergencji systemów prawnych nie tylko liczba, ale też rodzaje aktów prawa miejscowego będą konsekwentnie wzrastać, m.in. w ramach tzw. *multi level governance*.

16 Globalizacji towarzyszą np. takie zjawiska jak ewolucja instytucji demokracji majątkowej (bez konieczności formalnego zamieszkiwania ani tym bardziej tzw. zameldowania na określonym terytorium), czy też np. konieczność wytworzenia ponadnarodowych instytucji prawa karnego (por. poprzedni przypis).

17 A. Bosiacki, dz. cyt., s. 135–148.

Do pierwszej grupy przepisów można zaliczyć między innymi uchwały określające stawki podatku od nieruchomości i od posiadania psów, uchwały znajdujące upoważnienia ustawowe w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487, z późn. zm.), czy też w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289, z późn. zm.). Upoważnienie do wydania przepisów wynika wprost z art. 168 Konstytucji RP, wprowadzającego władztwo podatkowe dla jednostek samorządu terytorialnego (konkretyzowane w ustawie przede wszystkim jako władztwo podatkowe gminy).

Uchwałą rady gminy wykonawczą do przepisów ustawy szczególnej jest też np. statut nadawany szkole założonej przez gminę. Takim aktem gminnym będzie także miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei uchwałami wykonawczymi do przepisów ustawy gminnej są na przykład statut gminy lub statut sołectwa, tyle że statut gminy może, o ile nie narusza jakichkolwiek przepisów ustawowych, wykraczać w rozstrzygnięciu o kwestiach organizacyjno-ustrojowych poza zakres konkretnego upoważnienia. Wszystkie podobne kwestie należą do klasycznych form władztwa terytorialnego i implikacji naturalistycznej, bądź naturalistyczno-państwowej teorii samorządu terytorialnego i po raz pierwszy na ziemiach polskich dyskutowane były w międzywojniu¹⁸.

Śladem podejścia naturalistycznego, wyposażonego w sankcję ustawową są także we współczesnym prawie polskim przepisy porządkowe. Ustanawia je na podstawie art. 40 ust. 3 powołanej ustawy o samorządzie gminnym rada gminy w formie tzw. uchwały porządkowej. Może je podejmować również wójt gminy na podstawie art. 41 ust. 2 w związku z art. 40 ust. 3 wskazanej (także w formie uchwały porządkowej). Przepisy porządkowe charakteryzują się tym, że zawierają nakazy i zakazy określonego zachowania się, z możliwością wprowadzenia za ich naruszenie sankcji w postaci kary grzywny. Ich wydanie jest możliwe, gdy stan faktyczny nie został objęty regulacją ustaw szczególnych, a zachodzi konieczność ingerencji prawodawczej ze względu na potrzebę ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Na szczeblu lokalnym i regionalnym akty prawa miejscowego wydawane są w Polsce zarówno przez wojewodę, jak przez organy samorządu terytorialnego na obu jego szczeblach (odpowiednio, powiatu i województwa, nominalnie i faktycznie przede wszystkim samorządowego). Wojewoda jako przedstawiciel administracji rządowej w województwie może wydawać trzy rodzaje aktów, tzn. rozporządzenia wykonawcze, rozporządzenia porządkowe i zarządzenia porządkowe.

Rozporządzenia wykonawcze także realizują upoważnienie ustawowe, określoną w ustawie w zakresie przekazany wojewodzie do unormowania. Zakres ten oznaczony jest zarówno rodzajowo, jak bardziej konkretnie niż przepisy gminne, rozporządzenia wykonawcze dążą jednak do uwzględnienia warunków i potrzeb miejscowych. Wymagają ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że same stanowią inaczej.

¹⁸ Tamże.

Rozporządzenia porządkowe natomiast wydaje wojewoda z własnej inicjatywy, w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia mieszkańców województwa, ochrony mienia lub zapewnienia porządku publicznego. Zawierają one nakazy bądź zakazy określonego zachowania się i są wydawane na czas oznaczony (np. na czas epidemii, pożaru, powodzi).

Rozporządzenia porządkowe przekazywane są przez wojewodę niezwłocznie do wiadomości Prezesowi Rady Ministrów i podlegają jego kontroli. Ogłaszane są z reguły w sposób uproszczony (w formie ogłoszeń w gazetach, czy nawet w formie plakatów) i niezwłocznie wchodzi w życie. Następnie muszą być ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zarządzenia porządkowe obejmują zasięgiem obszar województwa (rzadziej powiatu). Na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego, tzn. na szczeblu gminy, powiatu i województwa, akty prawa miejscowego wydawane są zarówno przez organy uchwałodawcze, jak przez organy wykonawcze. Organy uchwałodawcze, tzn. rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa, wydają zarządzenie porządkowe w formie uchwały, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony zdrowia i życia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Regulują też wewnętrzny ustroj jednostki samorządu terytorialnego i instytucji, zasady zarządu mieniem itd.

Organy wykonawcze, tzn. zarząd gminy, zarząd powiatu i zarząd województwa wydają zarządzenia porządkowe w sprawach niecierpiących zwłoki, które muszą być następnie zatwierdzone przez odpowiednią radę na najbliższej sesji, gdyż inaczej tracą moc obowiązującą.

W Polsce nie są źródłami prawa niektóre uchwały i zarządzenia, nawet mające charakter ogólny i abstrakcyjny. Obecnie traktowane są jako akty wewnętrznego zarządzania, z tym że wydawane są tylko zgodnie z ustawą i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, oraz że uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Uchwały wydawane są jedynie przez organy kolegialne. Zarządzenia natomiast wydawane są między innymi przez Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta RP, ministrów oraz kierowników urzędów centralnych, komisji i komitetów. Konstytucja RP z 1997 roku określa tylko jeden wyjątek, kiedy to Prezydent RP może wydać rozporządzenie z mocą ustawy, na wniosek Rady Ministrów. Wyjątek ten dotyczy stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Akt ten staje się powszechnie obowiązującym źródłem prawa po zatwierdzeniu go przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Jednostki samorządu terytorialnego w ramach swobody w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego w różnym stopniu realizują założenia doktryny i koncepcji władztwa terytorialnego, typowe dla krajów o znacznie rozwiniętym samorządzie lokalnym (gminy w większym stopniu niż powiaty czy województwa). Kompetencja do wydawania takich aktów określona jest przez ustawy najczęściej rodzajowo i dość szeroko (najszerzej oczywiście na poziomie gmin). Jak się wydaje, zakres decentralizacji będzie w Polsce wzrastać, co wiąże się oczywiście z rozszerzaniem samorządności, pomimo że, jak stwierdził swego czasu Trybunał

Konstytucyjny, samorząd terytorialny, a zatem również jego jednostki, „nie jest władzą samorządową, a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wartością chronioną (por. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), ale nie absolutną”¹⁹.

19 W orzeczeniu z 18 lutego 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że samodzielność gmin rozumiana być powinna jako wyposażenie w prawo, możliwości decydowania o sprawach publicznych, granicach decentralizacji, i innych istotnych również z punktu widzenia niniejszego opracowania zagadnień. Trybunał stwierdził również, że „[...] należy odróżnić sferę doktrynalną i normatywną istnienia samorządu terytorialnego od sfery praktyki jego funkcjonowania, w której jakże często znajdujemy uzasadnienie zmian” (sygn. OTK-A 2003/2/11, cz. V, s. 24).

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289, z późn. zm.).

Inne źródła

Konstytucja Soboru Watykańskiego II, *Gaudium et spes, O Kościele w świecie współczesnym*, Rzym 1965, cz. II.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r. – K 24/02, OTK-A 2003 nr 2, poz.11.

Literatura

Arystoteles, *Polityka*, [w:] *Dzieła wszystkie*, Warszawa 2001, t. 6.

Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

Buławewski S., *Pojęcie akty prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2012, nr 18.

Geis M.-E., *Kommunalrecht*, wyd. 4, CH Beck 2016.

Götz V., Geis M.-E., *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, wyd. 16, CH Beck 2017.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Rzym 1981.

Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.

Maier W., *Staats- und Verfassungsrecht*, wyd. 4, Achim Verlag, 2001.

- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Schmidt T-I., *Kommunalrecht*, wyd. 2, CH Beck 2011.
- Szewc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, r. LXIX, z. 2.
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2006.

Streszczenie

Władztwo terytorialne jako źródło aktów prawa miejscowego – doświadczenie polskie

Jednostki samorządu terytorialnego w ramach swobody w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego w różnym stopniu realizują założenia doktryny i koncepcji władztwa terytorialnego, typowe dla krajów o znacznie rozwiniętym samorządzie lokalnym (gminy w większym stopniu niż powiaty czy województwa). Problem takiego władztwa nie jest obecnie szeroko dyskutowany w Polsce. Kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego określona jest przez ustawy najczęściej rodzajowo i dość szeroko (najszerzej na poziomie gmin). Jak się wydaje, zakres decentralizacji będzie w Polsce wzrastać, co wiąże się oczywiście z rozszerzaniem samorządności, pomimo że jak stwierdził swego czasu Trybunał Konstytucyjny, samorząd terytorialny, a zatem również jego jednostki, „nie jest władzą samorządową, a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wartością chronioną (por. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), ale nie absolutną”. Na tym poziomie jest to związane również z powszechnie przyjętą konstytucyjną doktryną państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji RP).

Słowa kluczowe: władztwo terytorialne, samorząd terytorialny, samorządność, akty prawa miejscowego, gmina i wspólnota, powiaty i województwa, rządzenie wielopoziomowe.

Summary

Territorial power as a source of the acts of local law – the Polish experience

The article analyzes the scope of freedom of territorial self-government units to issue local law acts in contemporary Polish law, which turns out to be largely implemented by the doctrine and the concept of territorial authority of a municipality, district or a region, typical for countries with highly developed local self-government. The problem of such power is not currently widely discussed in Poland. Competence to issue acts of local law is determined by statutes most often in a generic and quite wide (the widest at the level of municipalities). As it seems, the scope of decentralization will increase in Poland, which is obviously associated with the expansion of self-government, despite the fact that, as the Constitutional Court said, territorial self-government, and therefore also its units, is not self-government authority, and the independence of territorial self-government units is a protected value (see Article 165 (2) of the Constitution of the Republic of Poland), but not absolute. At this level, it is also related to the universally accepted constitutional doctrine of the homogeneous state (Article 3 of the Constitution).

Key words: territorial power, self-governance, acts of local law, municipality and community, districts and regions, multi-level governance.

Dr Elżbieta Mreńca*

Dr Piotr Benedykt Zientarski**

Czynniki wpływające na jakość aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy są ogniwem aparatu administracyjnego usytuowanym najbliżej człowieka¹. Aktywność prawotwórcza organów tych jednostek jest postrzegana jako logiczna konsekwencja ogólnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego w jego działaniu² oraz istotny instrument jego działalności. Specyfika prawa miejscowego sprawia, iż prawo to ma istotny wpływ na kształtowanie sytuacji prawnej osób fizycznych przebywających na terenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza ich mieszkańców, oraz działających lub mających tam siedziby osób prawnych i jednostek organizacyjnych (podatki, opłaty lokalne, przepisy porządkowe)³. Stąd jakość tego prawa ma bezpośredni wpływ na jakość życia na danym obszarze. Jednakże proces prawotwórczy w zakresie stanowienia prawa miejscowego ma charakter skomplikowany, z uwagi na:

- wielość podmiotów mających kompetencje do stanowienia prawa miejscowego,
- intensywność stanowienia aktów prawa miejscowego,

* Dr Elżbieta Mreńca – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie, ekspert ds. legislacji.

** Dr Piotr Benedykt Zientarski – adwokat, przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, przewodniczący senackiej Komisji Ustawodawczej w latach 2009–2015.

1 J. H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 16.

2 Por. E. Malisz, *Przepisy gminne (zasady i praktyka tworzenia prawa miejscowego)*, z. 6 serii „Funkcjonowanie gminy”, Zielona Góra 1994, s. 7; zob. też A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005 r., red. E. Ura, Rzeszów 2005.

3 A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 41.

- zróżnicowany charakter prawnego prawotwórstwa miejscowego⁴.
- Celem niniejszego opracowania jest analiza kluczowych czynników wpływających na jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, czyli organy o ograniczonej terytorialnie jurysdykcji prawnej⁵. Do czynników tych należą w szczególności:
 - nieostra definicja aktów prawa miejscowego,
 - brak katalogu zamkniętego aktów prawa miejscowego,
 - rozproszenie regulacji w zakresie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego,
 - brak konsekwencji ze strony ustawodawcy przy formułowaniu przepisów ustawowych upoważniających organy jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego,
 - lapidarność i nieprecyzyjność zasad techniki prawodawczej w zakresie opracowania projektów aktów prawa miejscowego.

Wymienione czynniki mają niekorzystny wpływ na funkcjonalność prawa miejscowego. O jakości i funkcjonalności prawa w dużej mierze przesądza starannie zredagowany tekst prawny, który zwiększa komunikatywność i akceptowalność przepisów ze strony podmiotów stosujących prawo. W związku z tym, opracowanie projektu aktu normatywnego, w tym przypadku aktu prawa miejscowego, zgodnego z zasadami prawidłowej legislacji ma kluczowe znaczenie dla skuteczności stanowionego prawa. Teza ta znajduje odzwierciedlenie w łacińskiej sentencji prawnej: *Quod ab initio vitiosum est, non potest tractu temporis convalescere*, co znaczy, iż to, co od początku jest wadliwe, nie może być uzdrowione przez upływ czasu⁶. Ponadto dobrze opracowane teksty prawne bardziej wiążą ich adresatów i zapewniają w większym stopniu spójność ich interpretacji, a w konsekwencji większą jednolitość stosowania prawa⁷. Zatem projekt aktu normatywnego opracowany prawidłowo pod względem legislacyjnym i merytorycznym jest załączkiem bezpieczeństwa w obrocie prawnym. Natomiast wszelkie uchybienia zawarte w aktach prawnych utrudniają realizację celów założonych przez prawodawcę, oddziałują ujemnie na poczucie autorytetu władzy i prawa, przyczyniają się do obniżenia dyscypliny społecznej i kultury ogólnej⁸. Naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa było już wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (TK). W wyroku z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, TK wskazał, że zasada ta „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespołem cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych

4 H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 241.

5 D. Szafrński (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016, s. 3.

6 E. Mreńca, *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016, s. 9.

7 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Redagowanie tekstów prawnych*, Warszawa 1990, s. 3.

8 H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady...*, s. 185.

oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych⁹. Ponadto orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji – uchybienie, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji¹⁰.

Definicja aktów prawa miejscowego, która jak już wspomniano, ma charakter nieostry, podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Konstytucja RP nie wymienia, które akty należą do kategorii aktów prawa miejscowego ani podmiotów upoważnionych do ich tworzenia (art. 87 ust. 2 i art. 94)¹¹. Uzupelnienie konstytucyjnego określenia aktów prawa miejscowego znajduje się w przepisach rozproszonych w ustawach ustrojowych kreujących organy administracji publicznej upoważnione do stanowienia aktów prawa miejscowego¹². Uporządkowanie istniejącego stanu rzeczy, jak dotąd, nie skłoniło ustawodawcy do podjęcia stosownego działania, które „powinno odbywać się w świetle konkretnego problemu”¹³. W związku z powyższym, milczenie ustawodawcy wpływa negatywnie na pewność i funkcjonalność prawa miejscowego, a przecież „współczesnym rysem dobrego prawa jest funkcjonalność jego przepisów”¹⁴.

Istotę problemu, jakim jest brak wyraźnej definicji aktów prawa miejscowego, potwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 6 października 2004 r. (SK 42/02)¹⁵. Mianowicie, Trybunał stwierdził, że „samo nazwanie jakiegoś aktu administracji rządowej rozporządzeniem, a aktu organu samorządu

9 OTK 2000 nr 5, poz. 138.

10 Zob. orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r. – U. 6/92, OTK 1992, cz. I, s. 196–213, 26 kwietnia 1995 r. – K. 11/94, OTK 1995, cz. I, s. 128–138 oraz wyroki TK z: 17 października 2000 r. – SK 5/99, OTK 2000 nr 7, poz. 254, 30 października 2001 r. – K. 33/00, OTK 2001 nr 7, poz. 217, 24 lutego 2003 r. – K 28/02, OTK-A 2003 nr 2, poz. 13, 5 marca 2003 r. – K 7/01, OTK-A 2003 nr 3, poz. 19, 11 marca 2003 r. – SK 8/02, OTK-A 2003 nr 3, poz. 20, 29 października 2003 r. – K 53/02, OTK-A 2003 nr 8, poz. 83, 7 stycznia 2004 r. – K 14/03, OTK-A 2004 nr 1, poz. 1, czy też z 28 czerwca 2005 r. – SK 56/04, OTK-A 2005 nr 6, poz. 67.

11 R. A. Grytner, M. Półtorak, P. Walczak, M. M. Walewska, *Proces stanowienia aktów prawa miejscowego*, [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. J. Krawczyk, Warszawa 2013, s. 257.

12 Por. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096), ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234); także D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 63

13 M. Pękala, *Pole decyzyjne ustawodawcy*, Kraków 2016, s. 341.

14 A. Bierć, *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 4 (166), s. 6.

15 OTK-A 2004 nr 9, poz. 97.

terytorialnego uchwałą nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne są każdorazowe ustalenia, czy dany akt mimo swojej specyfiki przedmiotowej lub podmiotowej i takiego a nie innego stopnia konkretyzacji jest lub nie jest aktem prawa miejscowego. Tak zróżnicowana wewnętrznie sfera prawotwórstwa wymaga też traktowania w sposób odrębny każdego rodzaju aktu prawa miejscowego przy badaniu, czy mieści się on w wymogach związanych z aktami normatywnymi określonymi w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji¹⁶.

Zatem TK wykazał, że ustawodawca przerzucił ciężar kwalifikacji danego aktu prawnego jako aktu prawa miejscowego na jego adresatów, a w konsekwencji na organy nadzoru i sądy administracyjne. Oznacza to, że w praktyce stosowania prawa miejscowego konieczna jest każdorazowa ocena charakteru norm prawnych i kształtowanej przez nie sytuacji prawnej adresatów. Decydujące znaczenie będzie miało ustalenie, czy dana uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, której wystąpienie, zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷, powoduje obowiązek publikacji aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa¹⁸. Jednakże w praktyce trudno jest ustalić, czy dana uchwała zawiera normy powszechnie obowiązujące, gdyż powszechność obowiązywania ma charakter podmiotowy, bez względu na jego zakres przestrzenny – obszar całego państwa czy obszar działania organów stanowiących prawo miejscowe¹⁹.

W związku z powyższym, powinna nastąpić redefinicja pojęcia aktów prawa miejscowego na płaszczyźnie konstytucyjnej. Konieczne jest wyraźne rozgraniczenie i zamknięcie katalogu aktów prawa miejscowego stanowiących przez: terenowe organy administracji rządowej i aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy samorządu terytorialnego oraz konkretyzacja ich nazw. Zgłębienie powyższej problematyki stanowi jednak materię na odrębne opracowanie.

Istotne znaczenie dla jakości i stabilności prawa miejscowego ma również sposób formułowania ustawowych upoważnień do wydania aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy samorządu terytorialnego. Nie ma do nich zastosowania konstytucyjny wymóg szczegółowego upoważnienia ustawowego, jak w przypadku

16 Powołane postanowienie Trybunału Konstytucyjnego stanowi unacznienie problemu, z jakim spotykają się obywatele, którzy chcą skorzystać z prawa inicjatywy uchwałodawczej, czyli uprawnienia polegającego na wniesieniu projektu uchwały pod obrady organu stanowiącego przez grupę mieszkańców. Brak wyraźnej definicji aktów prawa miejscowego nie sprzyja realizacji konstytucyjnej zasady subsydiarności w działalności samorządu terytorialnego. Wątek ten został poruszony w artykule E. Mreńcy otwierającym cykl jej artykułów na temat aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego – zob. E. Mreńca, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P. B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018, s. 53.

17 Dz.U. z 2017 r. poz. 1523.

18 Por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r. – I OSK 669/06.

19 D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s.118.

rozporządzeń, co jest podyktowane tym, iż akty prawa miejscowego nie muszą mieć charakteru ściśle wykonawczego wobec ustaw²⁰. Przy upoważnieniu do wydawania aktów prawa miejscowego mamy raczej do czynienia z upoważnieniami do względnie samodzielnego uzupełnienia regulacji ustawowej, czyli w pewnym sensie z upoważnieniami blankietowymi²¹. Rozporządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zasady techniki prawodawczej, stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²², nie przewidują wyraźnych regulacji w zakresie konstruowania przepisów upoważniających do wydawania aktów prawa miejscowego. Przepisy działu I rozdziału 8 tychże zasad dotyczące przepisów upoważniających skupiają się jedynie na przepisach upoważniających do wydawania rozporządzeń oraz aktów o charakterze wewnętrznym. W konsekwencji „odpowiednie stosowanie” przepisu § 121 ust. 2 stwarza problemy interpretacyjne²³.

Kwestia brzmienia upoważnienia ustawowego w praktyce prawotwórczej traktowana jest przez ustawodawcę niejednorodnie. Część „delegacji” ustawowych precyzuje, czy dana uchwała jest aktem prawa miejscowego, czy też nim nie jest, w systemie prawnym są jednak także, znacznie liczniejsze, upoważnienia, które tych kwestii nie precyzują. Pogłębia to chaos prawny w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego z uwagi na rozbieżności interpretacyjne. W związku z tym treść upoważnienia powinna być sprecyzowana każdorazowo w sposób wyraźny poprzez określenie, czy dany akt prawny jest aktem prawa miejscowego, czy nim nie jest – nawet mimo tego, że charakter danej uchwały wydaje się oczywisty. Chodzi o ustalenie czytelnych reguł i nieprzenoszenie przez ustawodawcę na adresatów przepisu oceny w przedmiotowym zakresie.

Za pozytywny przykład może tu posłużyć upoważnienie w art. 14 ust. 1 i 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴, dotyczące uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powołany przepis wyraźnie wskazuje bowiem, iż plan ten jest aktem prawa miejscowego. Podobnie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁵ precyzuje, iż rada gminy wyznacza w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego aglomerację²⁶. Ta sama ustawa w art. 37 ust. 1 i 2 zawiera

20 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa–Kraków 2007, s. 41.

21 P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 56.

22 Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

23 D. Szafrński (red.), *Zasady ...*, s. 330.

24 Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566.

25 Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 i 2180.

26 W rozumieniu art. 86 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy przez aglomerację należy rozumieć teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków.

również wyraźne upoważnienie przyznane radzie gminy do określenia, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, corocznie do dnia 20 maja sezonu kąpielowego, który obejmuje okres między 1 czerwca a 30 września (ust. 1). Rada gminy określa także, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, corocznie do dnia 20 maja wykaz kąpielisk na terenie gminy lub na polskich obszarach morskich przyległych do danej gminy (ust. 2). Podobnie art. 443 ust. 4 wymienionej ustawy – określając zasady korzystania z pomocy finansowej przez spółki wodne z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji – upoważnił organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego do określenia, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego: zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielania tych dotacji i sposobu jej rozliczania. Z kolei art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷ upoważnia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który jest organem niezespołonej administracji rządowej, do ustanowienia – w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia – planu ochrony dla rezerwatu przyrody w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu.

Upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego powinno także precyzować, czy delegowane zadanie jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym organowi danej jednostki samorządu terytorialnego. Za przykład może tu posłużyć uprawnienie do stanowienia przez sejmiki województwa w myśl art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁸ uchwał o ograniczeniu lub zakazie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw jako aktów prawa miejscowego. Przedmiotowe uprawnienie – w myśl art. 378 ust. 4 powołanej ustawy – stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej zlecone samorządowi województwa i ma charakter fakultatywny.

Innym przykładem, ale dotyczącym odwrotnej sytuacji, tj. wyraźnego wskazania w przepisie upoważniającym, że akt nie jest aktem prawa miejscowego, jest art. 370 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹. Przepis ten wyraźnie precyzuje, że studium metropolitalne nie jest aktem prawa miejscowego. Podobnie art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³⁰ wskazuje, iż zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji określa, w drodze uchwały, rada gminy przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia, jednakże „(...) uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego” (ust. 3 zd. 3).

Zatem, choć Konstytucja RP *expressis verbis* nie obliguje ustawodawcy do sformułowania szczegółowego upoważnienia ustawowego do uchwalania aktów prawa miejscowego, obowiązek ten wynika z zasady określoności przepisów prawa wywodzonej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji

27 Dz.U. z 2018 r. poz. 142 i 10.

28 Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.

29 Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566.

30 Dz.U. z 2017 r. poz. 1023, 1529 i 1566.

RP. Z zasady tej, funkcjonalnie związanej z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynika, że przepisy prawne powinny być konstruowane w ten sposób, aby ich adresat bez zbędnych trudności mógł określić swoją sytuację prawną. Ma to istotne znaczenie dla wykluczenia dowolnej interpretacji przepisów i zagwarantowania przez państwo obowiązku jednolitego stosowania prawa.

Kolejny problem to zasady techniki prawodawczej odnoszące się do opracowania projektów aktów prawa miejscowego, które są bardziej skomplikowane niż zasady dotyczące opracowania projektów innych aktów normatywnych. Określa je w sposób lakoniczny i niejasny, powołane wcześniej, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (ZTP). Mianowicie, dział VII ZTP zatytułowany „Projekty aktów prawa miejscowego” zawiera tylko jeden paragraf, tj. § 143, zgodnie z którym do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1–7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zatem zasady te mają zastosowanie zarówno do opracowywania projektów aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, jak projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. Prawodawca, określając sposób (metodę) stosowania tych zasad posługuje się formułą „odpowiedniego stosowania”³¹, która generuje liczne problemy interpretacyjne.

Stąd, zarówno w praktyce funkcjonowania, jak i w literaturze przedmiotu powyższa konstrukcja ZTP w zakresie sporządzania projektów aktów prawa miejscowego oceniana jest jako nieprecyzyjna, mało czytelna i budząca wątpliwości natury prawnej³². Stoi to w sprzeczności z podstawowym zadaniem techniki prawodawczej, jakim jest dostarczenie prawodawcy środków nadających się do adekwatnego wyrażania jego rozstrzygnięć w formie aktów normatywnych³³. Powyższa sytuacja przyczynia się do niejednolitego stosowania zasad techniki prawodawczej lub ich ignorowanie w praktyce prawotwórczej organów samorządu terytorialnego. Prawdopodobnie dlatego w statutach gmin zawarte są z reguły ogólne wytyczne odnoszące się do sporządzania projektów uchwał, takie jak: tytuł uchwały, podstawa prawna, postanowienia merytoryczne, „w miarę potrzeby określenie źródeł finansowania”, określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały, określenie terminu obowiązywania lub wejścia w życie uchwały, informacja o sposobie publikacji uchwały³⁴. Przykładowo, zgodnie z § 56 ust. 2 Statutu Gminy Kęty³⁵ projekt uchwały powinien określać w szczególności: 1) numer, datę podjęcia i tytuł uchwały, 2) podstawę prawną, 3) postanowienia merytoryczne, 4) w miarę potrzeby określenie źródła sfinansowania realizacji uchwały, 5) określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały

31 D. Szafranski (red.), *Zasady...*, s. 17–19.

32 D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 206.

33 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 157.

34 Por. § 31 uchwały nr XLIV/416/10 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jasienica, <http://bip.jasienica.pl/BIP.aspx?Sel=5380>.

35 <https://bip.malopolska.pl/ugkety,m,182795,statut.html>.

i złożenie sprawozdania po jej wykonaniu, 6) ustalenie terminu obowiązywania lub wejścia w życie uchwały. Ponadto na podstawie § 57 powołanego Statutu „uchwały powinny być zredagowane w sposób zwięzły, syntetyczny, przy użyciu wyrażen w ich powszechnym znaczeniu. W projektach uchwał należy unikać posługiwania się wyrażeniami specjalistycznymi, zapożyczonymi z języków obcych i neologizmami.”

Kolejny przykład do uregulowania zawarte w uchwale nr X/71/2003 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 20 czerwca 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Wieliczka³⁶, w myśl których (§ 29 ust. 2) projekt uchwały Rady powinien zawierać przede wszystkim: 1) tytuł uchwały, 2) podstawę prawną uzasadniającą podjęcie uchwały, 3) merytoryczną regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały, 4) motywację potrzeby podjęcia uchwały, 5) określenie organów odpowiedzialnych za wykonanie uchwały oraz sprawujących nadzór nad wykonaniem, 6) termin wejścia w życie uchwały oraz ewentualnie czas jej obowiązywania, 7) rozstrzygnięcie dotyczące ogłoszenia uchwały, jeżeli nie wynika ono z przepisów prawa, a także formy jej popularyzacji, 8) przepisy przejściowe i derogacyjne, 9) uzasadnienie. W myśl § 30 ust. 1 powołanego Statutu uchwały opatruje się numerem według kolejności ich podjęcia oraz wyrażającym kolejną liczbę sesji Rady w kadencji oraz datą podjęcia uchwały.

Zgodnie z § 30 1 Statutu Miasta Krakowa³⁷ projekt uchwały Rady powinien zawierać w szczególności: 1) tytuł uchwały, 2) podstawę prawną, 3) merytoryczną regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały, 4) termin wejścia w życie uchwały oraz ewentualnie czas jej obowiązywania, 5) rozstrzygnięcie dotyczące ogłoszenia uchwały, jeżeli nie wynika ono z przepisów prawa, a także formy jej rozpowszechnienia, 6) przepisy przejściowe i derogacyjne.

Wskazane wytyczne zawarte w wymienionych statutach są znacznie okrojone w stosunku do zasad wynikających z ZTP. Ponadto uregulowania statutowe często nie precyzują, czy wprowadzone wytyczne odnoszą się do uchwał będących aktami prawa miejscowego, czy też tylko do innych uchwał, które tymi aktami nie są. Dlatego statuty powinny zawierać stosowne odesłania ZTP, takie jakie przewiduje, przykładowo, § 37 ust. 1a Statutu Wrocławia, zgodnie z którym „uchwały powinny być sporządzane zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908)”³⁸. Podobne odesłanie występuje zresztą w § 26 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2013 r.³⁹, zgodnie z którym „projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej ustalonymi w odrębnym trybie” oraz w § 26 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2013 r.,

36 <https://bip.malopolska.pl/umigwieliczka,m,40529,statut-gminy-wieliczka.html>.

37 Uchwała nr CXXI/1934/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20568%26typ%3Du.

38 Uchwała nr XXVI/276/96 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie przyjęcia Statutu Wrocławia w brzmieniu uzgodnionym z Prezesem Rady Ministrów (Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r. poz. 3965).

39 Dz.U. z 2016 r. poz. 1006.

zgodnie z którym „projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej ustalonymi w odrębnym trybie”.

Wątpliwości natury konstytucyjnej wzbudza zamieszczenie ZTP odnoszących się do sporządzania projektów aktów normatywnych stanowionych przez organy samorządu terytorialnego w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Uregulowanie to stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej wyrażoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, ponadto zgodnie z art. 94 zd. 2 Konstytucji RP zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego powinna określać ustawa. Wobec tego obecnie obowiązujące ZTP w zakresie sporządzania projektów aktów prawa miejscowego powinny obejmować tylko projekty aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Konkludując, należy stwierdzić, że istnieje konieczność rewizji przepisów Konstytucji RP w zakresie uszczelnienia zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego poprzez sporządzenie zamkniętego katalogu aktów prawa miejscowego. Ponadto, w myśl art. 94 zd. 2 Konstytucji RP, w związku z jej art. 15 ust. 1, w celu uporządkowania zasad tworzenia i trybu wydawania aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego, należałoby podjąć działania mające na celu wypracowanie jednego wzorca normatywnego w przedmiotowym zakresie w postaci ustawy o tworzeniu prawa miejscowego. Innym rozwiązaniem byłoby opracowanie kompleksowej ustawy o tworzeniu prawa, gdzie kwestia zasad tworzenia i stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego zamieszczona byłaby w jednym z jej rozdziałów. Należy także opracować nowe, spójne i czytelne zasady techniki prawodawczej odnoszące się do sporządzania projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego. W myśl konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej wynikającej z powołanego wyżej art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, zasady te – w odróżnieniu od zasad techniki prawodawczej w zakresie sporządzania projektów aktów prawa miejscowego przez terenowe organy administracji rządowej – nie powinny być, tak jak obecnie, uregulowane w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁰.

W ocenie autorów, uporządkowanie istniejącego chaosu prawnego – w zakresie będącym przedmiotem niniejszego opracowania – będzie miało pozytywny wpływ na jakość i stabilność prawa miejscowego stanowionego przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

40 Dz.U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142 i 10).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1023, 1529 i 1566).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 i 2180).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).
- Uchwała nr XXVI/276/96 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie przyjęcia Statutu Wrocławia w brzmieniu uzgodnionym z Prezesem Rady Ministrów (Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2017 r. poz. 3965).
- Uchwała nr XLIII Rady Miejskiej w Kętach z dnia 13 września 2002 r. w sprawie Statutu Gminy Kęty, <https://bip.malopolska.pl/ugkety/Article/id,182795.html>.
- Uchwała nr X/71/2003 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 20 czerwca 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Wieliczka, <https://bip.malopolska.pl/umigwieliczka,m,40529,statut-gminy-wieliczka.html>.
- Uchwała nr XLIV/416/10 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jasienica, <http://bip.jasienica.pl/BIP.aspx?Sel=5380>.
- Uchwała nr CXXI/1934/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20568%26typ%3Du.

Orzecznictwo

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992 r. – U. 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, s. 196–213.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r. – K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 128–138.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 października 2004 r. – SK 42/02, OTK ZU 2004 nr 9A, poz. 97.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r. – P 3/00, OTK ZU 2000 nr 5, poz. 138.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2000 r. – SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2001 r. – K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r. – K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2003 r. – K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2003 r. – SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2003 r. – K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r. – K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2005 r. – SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67.

Literatura

- Bierć A., *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, „Studia Prawnicze” 2005, zeszyt nr 4 (166).
- Błaś A., *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2005.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa–Kraków 2007.
- Grytner R. A., Półtorak M., Walczak P., Walewska M. M., *Proces stanowienia aktów prawa miejscowego*, [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. J. Krawczyk, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 257.
- Malisz E., *Przepisy gminne (zasady i praktyka tworzenia prawa miejscowego)*, zeszyt nr 6 serii „Funkcjonowanie gminy”, Zielona Góra 1994.
- Mreńca E., *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2016.
- Mreńca E., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P. B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018.
- Pękała M., *Pole decyzyjne ustawodawcy*, Akademia Ignatianum w Krakowie, Wydawnictwo WAM, Kraków 2016.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Szafrński D. (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 1999.

Szlachetko J. H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.

Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.

Wronkowska S., Zieliński M., *Redagowanie tekstów prawnych*, Biblioteka Urzędnika Państwowego, Warszawa 1990.

Streszczenie

Czynniki wpływające na jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Celem opracowania jest analiza kluczowych czynników wpływających na jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Należą do nich w szczególności: 1) nieostra definicja aktów prawa miejscowego, 2) związana z aktami prawa miejscowego niejasność co do możliwości stworzenia zamkniętego katalogu aktów powszechnie obowiązujących, 3) niedookreśloność zasad techniki prawodawczej w zakresie opracowania projektów aktów prawa miejscowego, rodząca wątpliwości interpretacyjne i niejednolite stosowanie tych zasad.

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, jednostka samorządu terytorialnego, statut, zasada decentralizacji.

Summary

Factors having impact on quality of local law acts made by bodies of territorial self-government

The objective of the publication is to analyse key factors having an impact on quality of local law acts made by bodies of territorial self-government. Those factors include, in particular: 1) an unclear definition of local law acts, 2) difficulty in answering the question whether, as classified into the category of acts generally binding, acts of local law constitute a closed catalogue, 3) principles of lawmaking technique are not clearly defined with respect to drafting of local law acts, such technique raising some interpretation doubts, and those principles being not applied in an uniform way.

Key words: local law, unit of territorial self-government, charter (statute), principle of decentralization.

Rozdział III

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy

Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego

Wskazana w tytule problematyka może być uznana za w pewnym sensie marginesową w stosunku do ogólnych rozważań nad istotą i zakresem przedmiotowym aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy ona bowiem tylko jednej kategorii aktów prawa miejscowego – kategorii do tego mało typowej, bowiem odznaczającej się szczególnymi cechami i merytorycznymi, i formalnoprawnymi.

Jedną ze szczególnych formalnoprawnych cech miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej określanego jako MPZP) jest to, że w odniesieniu do niego występuje wciąż wyjątkowo rzadkie w naszym ustawodawstwie odstępstwo od ogólnej reguły, niepisanej, lecz ustalonej w doktrynie i orzecznictwie – iż, mianowicie, o tym, co jest, a co nie jest, aktem prawa miejscowego decyduje nie kwalifikacja wprost dokonana przez ustawodawcę, lecz treść, ustalana w toku szeroko rozumianego procesu stosowania ustawy oraz procesu kontroli prawa¹. Ta treść powinna być, co należy uznać za istotę i efekt stanowienia prawa, normatywna, tzn. generalna i abstrakcyjna² – przy czym przyjmuje się, że wystarczy, by normatywność wystąpiła w jakiegokolwiek, choćby niewielkiej części danego aktu wydanego, na podstawie upoważnienia ustawowego, przez organ jednostki samorządu terytorialnego (albo, co pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania, przez właściwy organ terenowej administracji rządowej)³.

* Prof. zw. dr hab., r. pr., adw. Hubert Izdebski – dyrektor Instytutu Prawa, Wydział Prawa, Uniwersytet SWPS; członek korespondent Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Polskiej Akademii Nauk; redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”.

1 Za odróżnieniem od siebie stosowania prawa i kontroli prawa opowiada się najdobitniej I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, w szczególności s. 179 i nast.

2 Por. np. W. Wronkowska i Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 129 oraz J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 7, Warszawa 2016, s. 49.

3 O prawie miejscowym, w szczególności: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3 [8], Warszawa 2014, s. 407 i nast. oraz cytowane tam orzecznictwo i literatura. Obszerny wykaz literatury przedmiotu obejmujący także najnowsze pozycje: A. Bochentyn, [komentarz do art. 13], [w:] *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko i K. Borówka, t. 1, Gdańsk 2017, s. 164.

Zestawienie ze sobą przepisów ust. 1 i 2 art. 88 Konstytucji RP nakazuje przyjąć, że akty prawa miejscowego – obok ustaw i rozporządzeń – muszą być aktami normatywnymi, będąc tak samo jak ustawy i rozporządzenia, co oczywiste w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa, tyle że na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zewnętrzną oznaką różnicy pomiędzy aktem prawa miejscowego a uchwałą rady albo sejmiku, która nie stanowi aktu prawa miejscowego, jest obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴), bez którego to ogłoszenia akt prawa miejscowego nie może wejść w życie i tym samym wiązać jego adresatów. Aktów prawa miejscowego nie obejmuje też roczna prekluzja stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru (art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁵, art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym⁶, art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁷). Akty prawa miejscowego jako akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej mogą stanowić podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (argument z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP).

Cechą szczególną MPZP jest to, że o jego charakterze prawnym wprost przesądził ustawodawca. W art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ (ustawa ta będzie dalej określana jako UPZP) wprost bowiem zapisano: „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”. Przepis ten okaże się tym bardziej nietypowy, gdy zestawimy go z art. 9 ust. 5 UPZP – zgodnie z którym: „Studium [uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy] nie jest aktem prawa miejscowego”. *Explicite* określono zatem ustawowo, bez odsyłania do ogólnych (i nierzadko rozbieżnych) stanowisk doktryny i orzecznictwa, charakter prawny dwóch podstawowych aktów planistycznych z punktu widzenia statusu aktu prawa miejscowego: pozytywnie MPZG i negatywnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (które dalej będzie określane jako „studium”). Należy zaznaczyć, że powyższe sformułowania nie stanowiły całkowitego *novum*, bowiem ich pewne odpowiedniki (przy nie takim samym rozumieniu przywoływanych instrumentów prawnych) znalazły się w poprzedzającej UPZP ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁹; można już zatem mówić o kontynuowaniu, wprawdzie świeżej, tradycji.

Inne przykłady zarówno pozytywnej, jak i negatywnej ustawowej kwalifikacji określonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego jako aktów prawa miejscowego są, należy podkreślić, wciąż bardzo nieliczne, a do tego występują z reguły od bardzo niedawna, w odróżnieniu od powołanych przykładów dotyczących MPZP i studium.

4 Dz.U. z 2017 r. poz. 1523.

5 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).

6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868).

7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096, z późn. zm.).

8 Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.

9 Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139, z późn. zm.: „Studium nie jest przepisem gminnym i nie stanowi podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” (art. 6 ust. 7); „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym” (art. 7).

Co do kwalifikacji pozytywnej, dotyczy ona, i to od relatywnie dawna, statutu jednostki samorządu. O ile spośród podstawowych samorządowych ustaw ustrojowych to, że statut jest aktem prawa miejscowego, przesądza – i to nie całkiem *explicite* - jedynie art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁰, o tyle kwestię tę w sposób niebudzący wątpliwości rozstrzyga w stosunku do statutów wszystkich szczebli samorządu powołany już przepis art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹¹. W samej UPZP od niedawna występuje (art. 37a ust. 1) upoważnienie do przyjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaju materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (tzw. uchwała krajobrazowa), przy wyraźnym wskazaniu (art. 37a ust. 4), że uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego. Również od niedawna w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹² sformułowane jest w art. 96 ust. 1 upoważnienie dla sejmików województw do wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (tzw. uchwała antysmogowa); art. 96 ust. 9 wprost przesądza o tym, że taka uchwała jest aktem prawa miejscowego. W art. 38 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹³ *explicite* przyznaje się status aktu prawa miejscowego uchwale sejmiku wojewódzkiego w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, a zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁴ jest aktem prawa miejscowego uchwała o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, którą rada gminy może podjąć na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy¹⁵.

Kwalifikacja negatywna jest jeszcze bardziej wyjątkowa. Poza powołanym przepisem UPZP dotyczącym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (oraz nowym przepisem art. 370 ust. 7 tej ustawy dotyczącym studium metropolitalnego) występuje ona w art. 19 powołanej ustawy o rewitalizacji. Stwierdza się w nim, że – uchwalany przez radę gminy na podstawie poprzedzających przepisów ustawy – gminny program rewitalizacji nie jest aktem prawa miejscowego. Jest to zarazem drugi po UPZP, przy wszelkich różnicach, przypadek występowania pary aktów, z których jednemu ustawowo odmawia się statusu aktu prawa miejscowego, a drugiemu status taki wyraźnie się przyznaje.

10 „Akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach [...] wymagających uregulowania w statucie”.

11 „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się [...] akty prawa miejscowego stanowiące one w szczególności w sprawach [...] wymagających uregulowania w statucie”.

12 Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.

13 Dz.U. z 2018 r. poz. 21.

14 Dz.U. z 2017 r. poz. 1023, z późn. zm.

15 Niektóre inne przykłady podają E. Mreńca i P.B. Zientarski w zamieszczonym w niniejszym tomie opracowaniu *Czynniki wpływające na jakość aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego*.

Tym bardziej zatem celowe wydaje się zastanowienie, czym mógł kierować się ustawodawca, wprowadzając po raz pierwszy w UPZP wciąż, jak się okazuje, nietypowe rozwiązanie; rozwiązanie przyjęte w pewnym stopniu, choć w znacznym stopniu merytorycznie odmienne, wydaje się iść za wzorem wskazanym w UPZP.

Pozornie odpowiedź na tak postawione pytanie może wydawać się mało skomplikowana. Idzie bowiem, z jednej strony, o prawne skutki, w szczególności finansowe, MPZP jako aktu ograniczającego konstytucyjnie chronione prawo własności – skutki zresztą w tej ustawie określone (art. 36 i 37 UPZP), z drugiej strony o brak takich skutków w odniesieniu do studium jako rodzaju aktu kierownictwa wewnętrznego wiążącego jedynie organy gminy przy sporządzaniu projektu i uchwalaniu MPZP. Istniejący stan prawny nie pozwala jednak na ograniczenie się do tak prostej odpowiedzi.

Z jednej strony studium, choć zasadniczo jest aktem kierownictwa wewnętrznego w obrębie gminy, może rodzić bezpośrednie skutki prawne wobec obywateli i innych zewnętrznych podmiotów prawa, a zatem zawierać treści normatywne. Wymienić bowiem można kilka przypadków, w których to studium *ex lege* przesądza o przeznaczeniu gruntu w razie braku MPZP albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁶, w szczególności służy jako podstawa ustalenia przeznaczenia nieruchomości na potrzeby: szacowania nieruchomości¹⁷, postępowania o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności określonej w Prawie geologicznym i górniczym¹⁸ czy też postępowania o udzielenie zezwolenia na utworzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego¹⁹. Zasadnie zauważa się, że prawodawca „najwyraźniej chce za pomocą studium osiągać różne cele, także takie, do których studium się nie nadaje, nie będąc aktem prawa miejscowego. [...] Używanie studium do celów, które osiągać można tylko przy użyciu aktów stanowiących źródła powszechnie obowiązującego prawa (względnie aktów stosowania prawa, takich jak np. decyzje administracyjne), narusza konstytucyjne zasady przyzwoitej legislacji”²⁰. Powołane przepisy, niezakwestionowane w odpowiedni sposób, korzystają jednak z domniemania konstytucyjności – i tym samym wiążą właściwe organy administracji, w ewidentny sposób niezależne od organów gminy. Konieczne jest też zwrócenie uwagi na kwestionowanie od pewnego czasu w orzecznictwie i w doktrynie ustalonego uprzednio stanowiska, zgodnie z którym wydawana w razie braku MPZP decyzja o warunkach zabudowy może być niezgodna z ustaleniami studium; także to oznacza przyznanie studium mocy prawnej silniejszej niż jako tylko aktu kierownictwa wewnętrznego. Odrębną kwestią jest to, czy za tym szczególnym charakterem studium mogą iść jakiegokolwiek

16 Por. Z. Leoński, M. Szewczyk i M. Krus, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 91–92 oraz H. Izdebski i I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 104–105.

17 Art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.).

18 Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126).

19 Art. 67 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 2134, z późn. zm.).

20 Z. Leoński, M. Szewczyk i M. Krus, dz. cyt., s. 92.

cywilnoprawne roszczenia obywateli wynikające z jego ustaleń – kwestia ta pozostaje jednak poza zakresem niniejszego opracowania.

Z drugiej strony, MPZP nie jest zwykłym aktem prawa miejscowego, bowiem nie jest typowym aktem normatywnym; ma zawsze charakter generalny, ale w istotnym stopniu nie abstrakcyjny, lecz konkretny²¹. Dostrzegł to również Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu z dnia 6 października 2004 r.²² uznał MPZP za akt o szczególnym charakterze, sytuujący się pomiędzy aktami normatywnymi a indywidualnymi aktami stosowania prawa, cechujący się wielostronnością i wielokrotnością stosowania – i niebędący w każdym razie aktem normatywnym w rozumieniu art. 188 pkt 1–3 i 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie może on być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Ustawowe uznanie go za akt prawa miejscowego tym bardziej może zatem służyć autorytatywnemu rozstrzygnięciu wszelkich możliwych wątpliwości.

Zauważyć trzeba, że MPZP należy do szerszej, poważnie przy tym zróżnicowanej, kategorii aktów planowania publicznego (aktów planistycznych)²³, która nie stała się jeszcze przedmiotem wystarczająco pogłębionego opracowania przez doktrynę prawa administracyjnego, mimo szerokiego wykorzystywania jej, zgodnie zresztą ze standardami prawa Unii Europejskiej, przez ustawodawcę; powodem takiego braku, warto dodać, może być ostro zarysowane konstytucyjne rozróżnienie aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a w obrębie aktów normatywnych – aktów o mocy powszechnie obowiązującej i aktów wewnętrznych.

Z powyższych ustaleń wynika, że ustawodawcy przysługuje pewien zakres swobody w określaniu niektórych aktów organów władz publicznych jako aktów prawa miejscowego czy w wyraźnym odmawianiu określonym aktom takiej kwalifikacji – co może być rodzajem odpowiednika od dawna występującego w doktrynie i w praktyce problemu rozróżniania ustaw w sensie formalnym i ustaw w sensie materialnym²⁴; odpowiednia ustawowa kwalifikacja ma zatem w pewnym stopniu charakter konwencjonalny. Zarazem jest oczywiste, że ta swoboda ustawodawcy nie jest zupełna, bowiem napotyka ona na różne ograniczenia, zarówno faktyczne, jak i prawne, w tym ustaloną konstrukcję aktu normatywnego jako aktu generalnego i abstrakcyjnego; odstępianie od tej konstrukcji musi być traktowane jako wyjątek, a wobec tego musi stać za nim szczególnie uzasadnienie.

Konwencjonalność dotyczy, w szczególności, aktów planistycznych, co wydaje się wynikać z ich złożonego i zróżnicowanego charakteru – przy wielu wspólnych cechach całej tej kategorii. Nie jest przecież trudno zauważyć brak różnicy pod względem istoty treści pomiędzy budżetem państwa a budżetem jednostki samorządu terytorialnego – niemniej jednak budżet państwa jest tradycyjnie uchwalany w formie ustawy

21 Por. H. Izdebski i I. Zachariasz, dz. cyt., s. 148–149.

22 SK 42/02, OTK-A 2004 nr 9, poz. 97.

23 Por. *Plany/programy/strategie*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski i K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 149–150, i powołana tam literatura.

24 Por. np. J. Nowacki i Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 122 i nast.

budżetowej (co znalazło też bezpośredni wyraz w brzmieniu art. 219 ust. 1 Konstytucji RP), podczas gdy uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego nie jest uznana za akt prawa miejscowego (choć podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na odrębnej podstawie art. 13 pkt 7 powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Dodać warto, że z kolei nie budzi wątpliwości to, że w sferze finansów samorządowych stanowi akt prawa miejscowego, przykładowo, uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji na realizację zadań publicznych innych niż należące do sfery działalności pożytku publicznego, sposobu rozliczenia tej dotacji i kontroli, wydawana na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵.

Stwierdzona w ten sposób względna swoboda ustawodawcy – która przejawia się w omawianych przepisach UPZP, a zasadniczo od niedawna można ją identyfikować także na podstawie niektórych innych powołanych przepisów ustawowych – w kwalifikowaniu określonych aktów, niekoniecznie będących typowymi aktami normatywnymi, jako aktów prawa miejscowego tym bardziej zachęca do zadania pytania, czy w ogóle nie byłoby celowe, aby ustawodawca, tworząc upoważnienia, a tym samym prawne podstawy wydawania aktów prawa miejscowego każdorazowo wyraźnie określał, że akt wydany na tej podstawie będzie aktem prawa miejscowego. Przy przyjęciu takiej reguły ustawowa kwalifikacja negatywna nie miałaby już racji bytu, bowiem można byłoby przyjmować, że brak ustawowej kwalifikacji pozytywnej oznacza brak prawnej kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Byłoby to, oczywiście, fundamentalne odstępstwo od dotychczasowej praktyki pozostawiania kwalifikacji – pozytywnej i negatywnej – orzecznictwu i doktrynie, w odniesieniu do której występują tylko nieliczne odstępstwa polegające na bezpośredniej kwalifikacji ustawowej, jaka ma miejsce w szczególności w odniesieniu do, z jednej strony, MPZP, z drugiej strony studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zarówno rozwiązanie dotychczasowe, w którym ustawowa kwalifikacja MPZP i studium stanowi wyjątek, jak i odmienne rozwiązanie, stawiane niniejszym pod rozważę, mają właściwe sobie, wzajemnie przeciwne, zalety i wady.

Rozwiązanie dotychczasowe zakłada określoną elastyczność w działaniu tych, którzy stanowią akty lokalne i regionalne, w tym, jeżeli upoważnienie ustawowe to umożliwia, umożliwia im wydawanie na tej samej podstawie ustawowej zarówno aktów prawa miejscowego, jak i aktów, w tym planistycznych, niebędących w żadnym zakresie aktami prawa miejscowego (jak była o tym mowa, aktem prawa miejscowego staje się każdy akt zawierający choć jeden element o treści normatywnej). Zakłada także elastyczność organów kontroli prawa (województw, sądów administracyjnych) oraz elastyczność, za którą będzie szedł pluralizm poglądów, doktryny. Rozwiązanie to, w wielu przypadkach może prowadzić – i, jak wykazuje praktyka, prowadzi – do terytorialnego zróżnicowania rozumienia prawa miejscowego, w szczególności przez organy nadzorcze. W jednych województwach wydane na tej samej podstawie prawnej

25 Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.

i porównywalne co do treści akty organów samorządu nie są uważane za akty prawa miejscowego, a w innych są za takie akty uznane. Nie wydaje się, by taka praktyka była zgodna z konstytucyjną zasadą państwa co prawda zdecentralizowanego, ale jednolitego (art. 3 w związku z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP).

Z kolei rozwiązanie, które by polegało na obowiązku pozytywnego ustawowego kwalifikowania aktów organów samorządu wydawanych na podstawie danego upoważnienia (z tym skutkiem, że brak takiej kwalifikacji *ex lege* oznacza, w związku z zasadą racjonalności ustawodawcy, brak statusu aktu prawa miejscowego), może być uznane za zbyt formalistyczne i zbyt sztywne z punktu widzenia wyrażonej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego zasady swobodnego dostosowania sposobu wykonywania kompetencji do warunków miejscowych²⁶. Z drugiej jednak strony, zapewniałoby ono jednolitość systemową – nie tylko ogólną i abstrakcyjną, ale i konkretną, rozumienia aktów prawa miejscowego. Co więcej, biorąc pod uwagę wskazane już, konstytucyjne powiązanie kwalifikacji aktów prawa miejscowego z rolą ich przepisów jako potencjalnych podstaw decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, wraz ze związanym z tym ściśle wymogiem ogłaszania aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zapewniana byłaby tym samym realizacja takich podstawowych zasad konstytucyjnych jak pewność prawa i bezpieczeństwo prawne (jako aspekty ogólniejszej zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji RP) oraz równe traktowanie (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Wiedząc, że problem ustawowej – pozytywnej i negatywnej – kwalifikacji określonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego jako aktów prawa miejscowego powstał, choć zarysowany został już w przepisach wcześniejszych, wraz z wejściem w życie odpowiednich przepisów UPZP dotyczących odpowiednio MPZP i studium, tym bardziej należy zauważyć, że w poddanym 30 września 2016 r. konsultacjom społecznym projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który ma zastąpić m.in. UPZP, rezygnuje się z ustawowej kwalifikacji zarówno studium, jak i MPZP; nie dokonuje się też odpowiedniej kwalifikacji nowej kategorii miejscowych przepisów urbanistycznych (art. 127 i nast.); z kolei jednak w nowej wersji projektu, datowanej na 23 listopada 2017 r., nadal nie ma kwalifikacji negatywnej takich aktów planistycznych jak studium rozwoju przestrzennego gminy czy uchwała reklamowa, natomiast wprost stwierdza się pozytywnie, że jest aktem prawa miejscowego plan miejscowy, a także że jest nim nowa kategoria w postaci przepisów urbanistycznych. Oznacza to, że początkowo zamierzone odstąpienie nie tylko od tego, co ustawodawca czyni w tym zakresie od ponad 20 lat, ale i od ogólniejszej, choć wyrażanej wciąż jedynie punktowo, tendencji do wprowadzania kwalifikacji ustawowej i odchodzenia od pozostawienia rozstrzygnięć w kwestii kwalifikacji orzecznictwu i doktrynie, nie tylko okazało się wątpliwe, ale w obecnym stanie prac nad Kodeksem zostało zarzucone.

²⁶ Zasada ta, należy podkreślić, została wyraźnie sformułowana w odniesieniu do zadań zleconych (art. 4 ust. 5 Karty), a zatem *a fortiori* odnosi się do wykonywania zadań własnych.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1523).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 2134, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2018 r. poz. 21).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1023, z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. – SK 42/02, OTK-A 2004 nr 9, poz. 97.

Literatura

- Bąkowski T., Żukowski K., *Plany/programy/strategie*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016.
- Bochentyn A., [komentarz do art. 13], [w:] *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko i K. Borówka, t. 1, Gdańsk 2017.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3 [8], Warszawa 2014.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.

Leoński Z., Szewczyk M., Krus M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 4, Warszawa 2012.

Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 7, Warszawa 2016.

Streszczenie

Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego

Punktem wyjścia opracowania jest jedna ze szczególnych formalnoprawnych cech miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) – mianowicie to, że w odniesieniu do niego występuje wciąż rzadkie w polskim ustawodawstwie odstępstwo od ogólnej reguły ustalonej w doktrynie i orzecznictwie: o tym, co jest, a co nie jest, aktem prawa miejscowego decyduje nie kwalifikacja wprost dokonana przez ustawodawcę, lecz treść, ustalana w toku szeroko rozumianego procesu stosowania ustawy oraz procesu kontroli prawa; treść ta powinna być normatywna, tzn. generalna i abstrakcyjna. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie tylko wprost stwierdza się, że MPZP jest aktem prawa miejscowego (stwierdzenia takie znaleźć można w odniesieniu do kilku innych aktów wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie niedawno uchwalonych ustaw), ale że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z którym MPZP musi być zgodny, nie jest aktem prawa miejscowego. Autor rozważa zakres swobody ustawodawcy w stosowaniu tego rodzaju określeń, jak również ich wady i zalety, zwracając uwagę na zmienne w tym zakresie stanowisko wyrażane w kolejnych wersjach projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

Słowa kluczowe: akt prawa miejscowego, akt normatywny, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Kodeks urbanistyczno-budowlany.

Summary

Particularity of the local plan for land development as an act of local law

The article is focused on one of characteristic features of the local plan for land development – its explicit definition (to be found in very few recent other pieces of legislation) in the 2003 law on spatial planning and development, as an act of local law, act of local law being an act generally binding to the given territory. Such explicit definition is a rare exception to the general rule, accepted by legal doctrine and decision making, of answering, as there are no explicit mentions in respective pieces of legislation, of the question whether a given act is, or is not, an act of local law, by an analysis of the contents of its solutions within the process of law application and control; the act of local law has to be normative, i.e. general and abstract. The author examines the scope of liberty of the legislative power in recouring to such explicit positive definitions (and negative ones as well, as a negative definition

concerns a more general planning instrument – the study of the communality conditions and directions of spatial development), and its weaknesses and advantages, noting a variable approach of in subsequent versions of the draft Code of Urbanism and Building.

Key words: act of local law, normative act, local plan for land development, study of the communality conditions and directions of spatial development, Code of Urbanism and Building.

Uchwały rady gminy upoważniające do załatwienia indywidualnych spraw w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wprowadzone z dniem 1 stycznia 2012 r. zmiany w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi spowodowały obligatoryjne przejście przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w tym zakresie¹. W zamian za to gminy pobierają od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rozmiar zadań gmin wynikających z tych nowych obowiązków sprawił, że ogromna liczba jednostek samorządu terytorialnego zdecydowała się na przekazanie swoim spółkom komunalnym, jednostkom budżetowym czy też zakładom budżetowym załatwianie indywidualnych spraw z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Podmioty te były bowiem przygotowane do realizacji nowych zadań. Wcześniej odbierały od mieszkańców te odpady w ramach zawartych umów cywilnoprawnych. Posiadały więc bazy danych i odpowiednią strukturę organizacyjną.

W ramach kontroli legalności uchwał rad gminy dotyczących upoważnienia wyżej wskazanych podmiotów do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi pojawiły się w orzecznictwie sądów administracyjnych istotne rozbieżności, które pomimo podjęcia przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie uchwały abstrakcyjnej nie rozwiązały wszystkich problemów w tym przedmiocie². Jeśli uwzględni się poważne zainteresowanie tym zagadnieniem ze strony przedstawicieli nauki, a przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, celowe jest omówienie kwestii

* Dr Arkadiusz Cudak – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.

1 Nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 152, poz. 897).

2 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 19 grudnia 2016 r. – II FPS 3/16, ONSAiWSA 2017, nr 2, poz. 18.

dopuszczalności tych uchwał, przede wszystkim przez pryzmat orzecznictwa sądów administracyjnych. Sądy te bowiem sprawują kontrolę legalności aktów prawa miejscowego, a co za tym idzie, mają istotny wpływ na praktykę stosowania spornych uregulowań prawnych.

Zasadą, wynikającą zresztą wprost z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³, jest wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej przez wójta (burmistrza lub prezydenta)⁴. Powyższa zasada nie oznacza oczywiście, że wójt realizuje swoją kompetencję osobiście⁵. Zgodnie z art. 39 ust. 2 u.s.g. wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta. Z przepisu tego wynika ograniczenie podmiotowe, gdyż ustawodawca wprowadził zasadę wyłączości⁶.

Stosownie do treści art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. Ten ostatni przepis stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Rada gminy uprawniona jest więc podjąć uchwałę upoważniającą organy podmiotów wskazanych w tym przepisie do załatwiania określonych indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Sprawy te muszą być ściśle oznaczone, sprecyzowane w treści uchwały rady i adekwatne do zadań danej jednostki lub podmiotu. Organy podmiotów upoważnionych wydają decyzje we własnym imieniu. Decyzje te są rozstrzygnięciami organu, który przejął kompetencje⁷. Powyższy przepis przewidział zatem dekoncentrację zewnętrzną kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego poprzez przyznanie tej kompetencji innemu organowi lub jednostce organizacyjnej⁸.

Analizowane upoważnienie następuje na podstawie uchwały organu stanowiącego, a nie, jak w przypadku sytuacji przewidzianej w art. 39 ust. 2 u.s.g., delegacji wójta. W zakresie charakteru prawnego tego typu uchwał wypowiedział się

3 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875), dalej „u.s.g.”.

4 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 91; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 150.

5 C. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 155.

6 Zob. wyrok NSA z 11 września 1992 r. – IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50 oraz wyrok NSA z 13 sierpnia 1996 r. – SA/Rz 706/96, CBOSA.

7 R. Budzisz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 576; A. Skoczylas [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 422.

8 A. Szewc, *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, „Administracja” 2006, nr 3, s. 38 i nast.; M. Gurdek, *Dekoncentracja uprawnień orzeczniczych wójta, starosty i marszałka*, „Administracja” 2007, nr 4, s. 33 i nast.; A. Skoczylas [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, uwagi do art. 39.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 października 2008 r.⁹ Sąd podkreślił, że uchwała, przekazując kompetencje do władczego działania organowi upoważnionemu, wywołuje także skutki na zewnątrz administracji, wiążąc nieokreślony krąg osób, potencjalnych stron postępowania administracyjnego w określonej kategorii spraw, i wskazując inny niż określony w ustawie organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych w takich sprawach. Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że uchwała wydana na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. jest uchwałą z zakresu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 tej ustawy. Tym samym taka uchwała, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, powinna być ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰ w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych¹¹.

Wokół zakresu przedmiotowego uchwał rady gminy podejmowanych na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. toczył się w orzecznictwie spór. W wielu orzeczeniach przyjmowano, że na podstawie tego przepisu rada gminy może jedynie upoważniać wskazane tam organy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Sprawy te są rozumiane ściśle, zgodnie z dyspozycją art. 1 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹², jako sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych¹³. Podkreśla się, że przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g. nie należy traktować jako samodzielnej podstawy, która zezwala na przekazanie każdej formy działalności administracji publicznej na rzecz innego podmiotu. Użyte w tym przepisie sformułowanie „załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej” oznacza możliwość przekazania kompetencji innemu podmiotowi – organowi administracji w znaczeniu funkcjonalnym – ale wyłącznie do władczego działania, czyli do rozstrzygania spraw administracyjnych w formie władczej (co do zasady) decyzją administracyjną, którą uprawniony organ dokonuje konkretyzacji przepisu prawa w określonym stanie faktycznym i wobec określonego podmiotu¹⁴. Zatem w wyżej przykładowo wskazanych wyrokach sądy administracyjne wykluczały dopuszczalność przekazywania w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. uprawnień do dokonywania czynności materialno-technicznych.

9 Wyrok NSA z 23 października 2008 r. – I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118.

10 Dz.U. z 2017 r. poz. 1523.

11 Wyrok NSA z 23 października 2008 r. – I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118. W piśmiennictwie przedmiotu również wyrażane jest stanowisko, że uchwały rady gminy podejmowane na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. mieszczą się w zakresie prawa miejscowego. Zob. B. Adamiak, Głosa do postanowienia NSA z 10 listopada 1992 r., II SA 2068/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 10, poz. 196; B. Adamiak, *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 3 i nast.

12 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017, poz. 1257), dalej „k.p.a.”

13 Zob. wyrok NSA z 23 października 2008 r. – I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118; wyrok WSA w Opolu z 24 listopada 2009 r. – II SA/Op 318/09, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 24 czerwca 2013 r. – II SA/Wr 211/13, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 28 czerwca 2013 r. – III SA/Wr 300/13, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 9 stycznia 2014 r. – IV SA/GL 876/13, CBOSA.

14 Zob. wyrok WSA w Opolu z 7 lipca 2009 r. – II SA/Op 134/09, CBOSA.

Odmienne stanowisko w tym zakresie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 listopada 2013 r.¹⁵, w którym uznał, że art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi podstawę do przekazania przez radę gminy podmiotowi zewnętrznemu kompetencji do wydawania aktów oraz podejmowania wszelkich czynności o charakterze publicznoprawnym, w tym prowadzących do ustalenia (odmowy ustalenia), stwierdzenia (odmowy stwierdzenia), czy też potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) uprawnień lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego. Okoliczność, że podejmowane czynności, mając niewątpliwie charakter indywidualny, nie muszą wszystkie prowadzić do wydania decyzji, nie może prowadzić do zawężenia możliwego przekazania uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do władczego działania¹⁶. W uzasadnieniu wyroku odwołano się do wykładni literalnej art. 39 ust. 1, 2 i 4 u.s.g., z której wynika, że nie znajduje uzasadnienia stanowisko, iż w świetle art. 39 ust. 4 u.s.g. przekazaniu mogą podlegać jedynie kompetencje władcze. Stanowisko to pomija bowiem całą sferę czynności i działań, których podejmowanie kształtuje sytuację prawną obywatela, nie konkretyzując się w formie decyzji administracyjnej¹⁷.

W piśmiennictwie przedmiotu wyrok ten został krytycznie przyjęty. W głosie do tego orzeczenia R. Dowgier podkreślił, że w jego ocenie czynności materialno-techniczne, które nie prowadzą do wydania indywidualnego, władczego rozstrzygnięcia w postaci (z zasady) decyzji, nie mogą być przedmiotem upoważnienia, o którym mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g.¹⁸

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się dalej idące wątpliwości co do tego, czy na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g., do załatwiania spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁹. Wątpliwości te odnosiły się nie do zakresu przedmiotowego analizowanego upoważnienia, ale w ogóle do dopuszczalności uchwał zawierających to upoważnienie. Zwrócono bowiem uwagę na treść art. 6q ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten stanowi, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi

15 Wyrok NSA z 26 listopada 2013 r. – II OSK 2409/13, CBOSA.

16 Tamże. Przedmiotem sądowej kontroli była w tej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Lubinie upoważniająca zarząd komunalnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do dokonywania między innymi szeregu czynności materialno-technicznych w zakresie zagospodarowania odpadami komunalnymi. Obok wydawania decyzji zarząd spółki kapitałowej został upoważniony do przyjmowania deklaracji, ich weryfikacji czy też korygowania, dokonywania czynności sprawdzających itp.

17 Tamże.

18 R. Dowgier, *Glosa do wyroku NSA z 26 listopada 2013 r., II OSK 2409/13*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, nr 7, s. 34 i nast.

19 Dz.U. z 2017 r. poz. 1289, dalej „u.c.p.g.”.

20 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.), dalej „O.p.”.

lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego – zarządowi związku międzygminnego. Stąd też wątpliwości, czy powierzenie zarządom spółek komunalnych załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach spółkom komunalnym nie narusza przepisów Ordynacji podatkowej.

Trzeba bowiem zaznaczyć, że dekoncentracja uprawnień orzeczniczych organów podatkowych uregulowana jest odrębnie w art. 143 O.p. Przepis ten zaś stanowi, że organ podatkowy może upoważnić funkcjonariusza lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń (§ 1). Upoważnienie może obejmować podpisywanie pism w formie dokumentu elektronicznego kwalifikowanym podpisem elektronicznym (§ 1a). Ponadto upoważnienie, o którym mowa w § 1 i 1a, może być udzielone również pracownikom obsługującym naczelnika urzędu skarbowego – przez naczelnika urzędu skarbowego; funkcjonariuszom lub pracownikom obsługującym dyrektora izby administracji skarbowej – przez dyrektora izby administracji skarbowej; funkcjonariuszom lub pracownikom obsługującym naczelnika urzędu celno-skarbowego – przez naczelnika urzędu celno-skarbowego; pracownikom Krajowej Informacji Skarbowej – przez dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej; funkcjonariuszom lub pracownikom obsługującym naczelnika urzędu celno-skarbowego lub dyrektora izby administracji skarbowej albo Szefa Krajowej Administracji Skarbowej – przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej; funkcjonariuszom lub pracownikom komórek organizacyjnych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych – przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (§ 2). Pracownik urzędu upoważniony jest zatem do działania w imieniu organu podatkowego w ramach i granicach upoważnienia²¹. Osoba ta jednak nie staje się organem podatkowym. Nie powoduje również zmiany właściwości organu. Jest to więc upoważnienie zbliżone swoją treścią do regulacji z art. 39 ust. 2 u.s.g.

W wyroku z 10 maja 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że art. 143 § 1 O.p. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g. Oznacza to, że wykonywanie zadań z zakresu ustalania i poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także przyjmowanie i weryfikowanie deklaracji o wysokości opłat przez osoby niebędące pracownikami urzędu gminy, np. przez pracowników lub organy spółek komunalnych z powołaniem się na przepisy art. 39 u.s.g. uznać należy za niedopuszczalne²². Zdaniem Sądu, przekazanie organom gminy uprawnień organów podatkowych ze wskazaniem, że mają działać na podstawie Ordynacji podatkowej, m.in. zgodnie z art. 143 § 1 O.p., oznacza, że art. 39 ust. 4

21 M. Szubiakowski, *Upoważnienie pracownika do załatwiania spraw*, „Przegląd Podatkowy” 2001, nr 6, s. 50.

22 Wyrok NSA z 10 maja 2016 r. – II FSK 1409/14, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 5, poz. 54.

u.s.g. nie ma zastosowania²³. Naczelny Sąd Administracyjny w tym wyroku uznał więc, że w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi nie jest dopuszczalne wydanie przez radę gminy uchwały w trybie art. 39 ust. 4 u.s.g., upoważniającej zarząd spółki komunalnej nie tylko w zakresie czynności materialno-technicznych, ale również w zakresie wydawania decyzji w sprawach indywidualnych.

Odmienne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w wyroku z 24 lutego 2015 r., w którym uznał, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. dotyczy szczególnej kompetencji organu stanowiącego gminy, pozwalającej na przyznanie uprawnień przypisanych ustawowym organom gminy podmiotom niemającym z woli ustawodawcy uprawnień orzeczniczych. Powyższego wniosku nie podważają reguły zawarte w art. 143 § 1 O.p., dotyczące wewnętrznej organizacji pracy upoważnionego organu, w tym możliwości delegowania wewnętrznego w ramach podległej jednostki organizacyjnej (urzędu). Skład orzekający uznał, że przepis art. 39 ust. 4 u.s.g., z uwzględnieniem odesłania zawartego w art. 6q ust. 1 u.c.p.g., pozwala organowi stanowiącemu gminy na dokonanie przeniesienia kompetencji organu wykonawczego związanych z załatwianiem spraw indywidualnych nie tylko w formie decyzji, ale także innych aktów i czynności zmierzających do załatwiania spraw indywidualnych (m.in. czynności materialno-technicznych, sprawozdawczych i kontrolnych), określonych przepisami Ordynacji podatkowej, które będą się łączyć z wykonywaniem zadań związanych z szeroko rozumianymi sprawami opłat za usuwanie odpadów, związanymi z wykonywaniem zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku²⁴.

W związku z powyższymi rozbieżnościami w judykaturze²⁵ na wniosek Prezesa NSA została w dniu 19 grudnia 2016 r. podjęta uchwała siedmiu sędziów NSA²⁶, w której uznano, że w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepis art. 6q ust. 1 u.c.p.g. wyłącza stosowanie przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g. Jednocześnie w punkcie 2 uchwalono, że wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że posłużenie się przez ustawodawcę kwalifikatorem pozwalającym wyodrębnić rodzaj spraw podlegających – z racji zastosowanego odesłania – załatwieniu w myśl przepisów Ordynacji podatkowej nakazuje uznać art. 6q ust. 1 u.c.p.g. za *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 u.s.g. Wyraźne zakreślenie w pierwszym z uregulowań kręgu podmiotów dysponujących uprawnieniami organów podatkowych musi być wobec tego traktowane

23 Tamże.

24 Wyrok NSA z 24 lutego 2015 r. – II OSK 2289/14, CBOSA. Zbliżony pogląd wyrażono w wyroku WSA we Wrocławiu z 23 kwietnia 2015 r. – I SA/Wr 2477/14, CBOSA.

25 Warto zauważyć, że sprzeczności zachodziły w orzecznictwie poszczególnych Izb Naczelnego Sądu Administracyjnego. Za dopuszczalnością stosowania w ramach gospodarki odpadami komunalnymi uchwał wydawanych na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. opowiadały się składy orzekające Izby Ogólnoadministracyjnej, a pogląd przeciwny w zasadzie prezentowały składy orzekające Izby Finansowej. Stąd też skład podejmujący uchwałę abstrakcyjną był złożony z sędziów orzekających w innych Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego.

26 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 19 grudnia 2016 r. – II FPS 3/16, OSaIWSA 2017, nr 2, poz. 18.

jako ograniczenie zakresu swobody decyzyjnej rad gmin, wyznaczonego przez przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. Ponadto kierując się założeniami racjonalnego ustawodawcy przyjęto, że w art. 6q ust. 1 u.c.p.g. nieprzypadkowo użyto skorelowanego z brzmieniem m.in. art. 2 § 3 i art. 13a O.p. zwrotu „z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują”. Wynika z niego, że wójt, burmistrz lub prezydent [miasta] posiadają atrybut wyłączności działania jako organ podatkowy. Podmioty te są zatem umocowane do realizowania jego kompetencji, jednakże bez prawa delegowania ich w ramach dekoncentracji zewnętrznej. Przepisom Ordynacji podatkowej operującej w art. 13 pojęciem organu podatkowego nie jest bowiem znana taka konstrukcja, w świetle zaś art. 143 § 1 tej ustawy dopuszczalne jest jedynie upoważnienie funkcjonariusza celnego lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w imieniu organu i w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń (dekoncentracja wewnętrzna). Opowiedzenie się za odmiennym poglądem prowadziłyby do rozszerzenia, z naruszeniem granic zakreślonych przez ustawodawcę, listy podmiotów traktowanych jako organy podatkowe w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podważałoby tym samym istotę koncepcji jedności systemu organów podatkowych, która leżała u podstaw uregulowania zawartego w akcie rangi kodeksowej (art. 13 O.p.). Zapatrywania tego nie dałoby się pogodzić z jedną z zasad wykładni systemowej, tj. koniecznością respektowania całości przepisów stanowiących przedmiot odesłań, a nie tylko ich. Zaaprobowanie tego stanowiska klóciłoby się wreszcie z dyrektywami wykładni językowej²⁷.

Również w piśmiennictwie przedmiotu istniały duże rozbieżności stanowisk. Podkreślano, że odesłanie w art. 6q ust. 1 u.c.p.g. do przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa oznacza, iż jest to regulacja szczególna w stosunku do ogólnej zasady z art. 39 ust. 4 u.s.g. Podstawą do udzielenia przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) upoważnienia do załatwiania spraw podatkowych jest zatem wyłącznie przepis art. 143 § 1 O.p. Na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy nie może więc przenieść przypisanych jej kompetencji. Podkreśla się także, że przepisy Ordynacji podatkowej nie przewidują, aby uprawnienia organu podatkowego były cedowane na inne podmioty²⁸.

W doktrynie w szerokim zakresie prezentowano przeciwstawne stanowisko w zakresie dopuszczalności przekazywania przez radę gminy w trybie art. 39 ust. 4 u.s.g. kompetencji do załatwiania spraw indywidualnych w zakresie realizacji zadań,

²⁷ Tamże.

²⁸ R. Dowgier, *Glosa do wyroku NSA z 26 listopada 2013 r., II OSK 2409/13*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, nr 7, s. 34 i nast.; R. Dowgier, *Glosa do wyroku NSA z 10 maja 2016 r., II FSK 1409/14*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 8, s. 32 i nast.; G. Dudar, *Glosa do uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 3, 34 i nast.; P. Przybysz, *Glosa do uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 10, poz. 106., przy czym autor ten zaaprobował punkt 1 uchwały, ale nie podzielił uzasadnienia punktu 2 uchwały.

które ustawodawca powierzył gminie. Przyjmowano bowiem, że jest to dopuszczalne wobec braku wyraźnych ograniczeń w tym zakresie²⁹.

Zgodnie z art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰, jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu NSA, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Stąd też przyjmuje się, że na mocy przepisu art. 269 § 1 p.p.s.a. stanowisko zajęte w uchwale NSA wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować³¹.

Z uwagi na powyższe, w orzecznictwie sądów administracyjnych po podjęciu powyższej uchwały zakończył się spór. Skład orzekający któregośkolwiek sądu administracyjnego, zajmując inne stanowisko niż wyrażone w uchwale z 19 grudnia 2016 r., może jedynie wystąpić o podjęcie tzw. uchwały przełamującej. Pomimo tego nadal występują pewne istotne zagadnienia. Warto tu wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r.³², który orzekł, że oddziaływanie wykładni na przyszłość, o którym mowa w pkt 2 uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16, rodzi po stronie organów stanowiących gmin obowiązek zmiany w rozsądnym terminie podjętych uchwał w celu uwzględnienia w nich stanowiska zajętego przez Naczelną Sąd Administracyjny. Sąd orzekający w tej sprawie rozumie pojęcie rozsądnego terminu jako podjęcie niezwłocznie działań legislacyjnych, zmierzających do przejęcia przez organy wskazane w art. 6q ust.1 u.c.p.g. załatwiania spraw opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z zastrzeżeniem ewentualnie dłuższego okresu wejścia w życie nowego aktu prawa miejscowego. Zaplanowanie rozpoczęcia prac legislacyjnych dopiero po upływie 10–11 miesięcy od podjęcia uchwały przez Naczelną Sąd Administracyjny i jednocześnie zaplanowanie długiej (7–8 miesięcy) *vacatio legis* – mimo toczącego się postępowania dotyczącego ważności aktu prawa miejscowego, którego podstawę prawną stanowił art. 39 ust. 4 u.s.g. – nie daje gwarancji, że naruszenie prawa zostanie usunięte w wyniku działań własnych gminy. Z uwagi na te okoliczności

29 Przykładowo: K. Sobieralski, *Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzeczniczych i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 2, s. 20; A. K. Modrzejewski, *Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6, s. 5; K. Ziemiński, *Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 209 i nast.; K. Ziemiński, *Glosa do wyroku NSA z 10 maja 2016 r.*, II FSK 1409/14, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 5, poz. 54; M. Błachut, *Glosa do uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r.*, II FPS 3/16, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2017, nr 1, s. 106; K. Ziemiński, *Glosa do uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r.*, II FPS 3/16, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 82 i nast.

30 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, z późn.zm.), dalej „p.p.s.a.”

31 Por. wyrok NSA z 23 września 2010 r. – II, FSK 1141/09, CBOSA.

32 Wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r. – II FSK 1980/16, CBOSA.

Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały z uwagi na naruszenie art. 39 ust. 4 u.s.g. w zw. z art. 13 i art. 143 § 1 O.p. i art. 6q u.c.p.g.³³

Z kolei w sprawie zakończonej wyrokiem z 8 czerwca 2017 r.³⁴ spór dotyczył tego, czy zarząd spółki prawa handlowego, która została upoważniona na podstawie uchwały organu stanowiącego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, przedmiotowo związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi (np. przyjmowanie deklaracji, określanie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, wysokości zaległości z tytułu tej opłaty) w tym zakresie działała jako organ władzy publicznej w rozumieniu art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁵. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że wprawdzie w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2016 r. – II FPS 3/16, przyjęto, że wykładnia dokonana w uchwale wiąże od dnia jej podjęcia, jednakże uchwała rady miasta, na mocy której zarząd spółki komunalnej został upoważniony do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, był przedmiotem kontroli sądowej. Wojewoda nie zdołał w ramach środków nadzoru zakwestionować skutecznie legalności uchwały rady miasta. Zarząd spółki komunalnej, wykonując powierzone jej przez gminę zadania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, wykonuje te czynności w ramach władztwa publicznego i posiada status organu władzy publicznej (inny podmiot prawa publicznego w rozumieniu art. 13 ust. 1 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 lutego 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej³⁶). W konsekwencji spółka komunalna działająca w ramach powierzonych jej zadań organu władzy publicznej nie jest podatnikiem podatku VAT. Spółka prawa handlowego, w której jedynym udziałowcem jest gmina, dokonując na podstawie uchwały rady miasta, której legalność potwierdził w prawomocnym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, czynności zmierzających do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej działa jako podmiot prawa publicznego w rozumieniu art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112 – tak jak organ władzy publicznej. Spółka nie świadczy zatem na rzecz gminy usługi, która podlegałaby opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług³⁷.

Należy wobec tego stwierdzić, że w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w sprawach dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę gminy uchwał w trybie art. 39 ust. 4 u.s.g. Wcześniejsze rozbieżności w orzecznictwie były konsekwencją przede wszystkim mało precyzyjnej regulacji prawnej oraz specyfiki unormowań odnoszących się do organów podatkowych. Stąd też odesłanie do przepisów Ordynacji podatkowej, zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie było adekwatne do instytucji dekoncentracji zewnętrznej kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

33 Tamże.

34 Wyrok NSA z 8 czerwca 2017 r. – I FSK 1117/15, CBOSA.

35 Dz.U. z 2017 r. poz. 1221, z późn. zm., dalej „ustawa o VAT”.

36 Dz.U. UE.L 2006 nr 347, s.1.

37 Tamże.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2017 r. poz. 1221).
- Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 lutego 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 2006 nr 347, s.1).
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 152, poz. 897).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 11 września 1992 r. – IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50.
- Wyrok NSA z 13 sierpnia 1996 r. – SA/Rz 706/96, CBOSA.
- Wyrok NSA z 23 października 2008 r. – I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118.
- Wyrok WSA w Opolu z 7 lipca 2009 r. – II SA/Op 134/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z 24 listopada 2009 r. – II SA/Op 318/09, CBOSA.
- Wyrok NSA z 23 września 2010 r. – II, FSK 1141/09, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 24 czerwca 2013 r. – II SA/Wr 211/13, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 czerwca 2013 r. – III SA/Wr 300/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 26 listopada 2013 r. – II OSK 2409/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 9 stycznia 2014 r. – IV SA/GL 876/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 24 lutego 2015 r. – II OSK 2289/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 23 kwietnia 2015 r. – I SA/Wr 2477/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 10 maja 2016 r. – II FSK 1409/14, OSP 2017, nr 5, poz. 54.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 19 grudnia 2016 r. – II FPS 3/16, ONSAiWSA 2017, nr 2, poz. 18.

Wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r. – II FSK 1980/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 8 czerwca 2017 r. – I FSK 1117/15, CBOSA.

Literatura

- B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z 10 listopada 1992 r., II SA 2068/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 10, poz. 196.
- B. Adamiak, *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6.
- M. Błachut, *Glosa do uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2017, nr 1.
- B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- R. Dowgier, *Glosa do wyroku NSA z 26 listopada 2013 r., II OSK 2409/13*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, nr 7.
- R. Dowgier, *Glosa do wyroku NSA z 10 maja 2016 r., II FSK 1409/14*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2016, nr 8.
- G. Dudar, *Glosa do uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, nr 3.
- M. Gurdek, *Dekoncentracja uprawnień orzeczniczych wójta, starosty i marszałka*, „Administracja” 2007, nr 4.
- H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- C. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000.
- A. K. Modrzejewski, *Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6.
- P. Przybysz, *Glosa do uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 10, poz. 106.
- K. Sobieralski, *Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzeczniczych i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 2.
- A. Szewc, *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, „Administracja” 2006, nr 3.
- M. Szubiakowski, *Upoważnienie pracownika do załatwiania spraw*, „Przegląd Podatkowy” 2001, nr 6.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser i Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- K. Ziemiński, *Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- K. Ziemiński, *Glosa do wyroku NSA z 10 maja 2016 r., II FSK 1409/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 5, poz. 54.
- K. Ziemiński, *Glosa do uchwały NSA z 19 grudnia 2016 r., II FPS 3/16*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3.

Streszczenie

Uchwały rady gminy upoważniające do załatwienia indywidualnych spraw w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Przedmiotem artykułu jest analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie dopuszczalności podejmowania uchwał przez rady gminy w sprawach gospodarki odpadami komunalnymi w trybie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Po wydaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 19 grudnia 2016 r. uchwały (II FPS 3/16), w aktualnym orzecznictwie przyjmuje się, że w sprawach dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę gminy tego typu uchwał.

Słowa kluczowe: akty prawa miejscowego, organy podatkowe, przenoszenie kompetencji, gospodarka odpadami komunalnymi.

Summary

Resolutions of municipal councils delegating the power to issue individual administrative acts in the field of residential garbage management – in the light of decisions of administrative courts

In the article, an analysis of decisions of administrative courts concerning legality of resolutions of municipal councils delegating the power to issue individual administrative acts in the field of residential garbage management on the basis of Article 39(4) of the 1990 Act on communal self-government is made, and particular attention is paid to the resolution of the High Administrative Court of 19 December, 2016 declaring illegality of such council resolutions.

Key words: instruments of local law, tax authorities, delegation of powers, municipal waste management.

Rozdział IV

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy powiatu

Charakterystyka aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy powiatu

1. Wprowadzenie

Prawo miejscowe obejmuje ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej – na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych – prawo powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły¹. Szczególne znaczenie omawianego pojęcia wynika nie tylko z faktu, iż z mocy Konstytucji prawo miejscowe ma walor prawa powszechnie obowiązującego. Z wydawaniem aktów prawa miejscowego wiąże się także bezpośrednio kompetencja do tworzenia prawa, a zatem kompetencja przynależna – co do zasady – władzy ustawodawczej. Nadto, akty prawa miejscowego są charakterystyczne jako źródła prawa administracyjnego. Wreszcie prawo stanowienia przez demokratycznie wybrane organy stanowiące samorządu terytorialnego norm prawnych, które obowiązują powszechnie, tzn. są prawem również dla osób niebędących mieszkańcami danej jednostki, stanowi logiczną konsekwencję konstytucyjnej zasady decentralizacji i zasady dekoncentracji państwa², co jeszcze bardziej uwypukla doniosłą rolę prawa miejscowego w państwie demokratycznym.

Celem tego artykułu jest charakterystyka działalności prawotwórczej organów powiatu, dokonana poprzez analizę zasadniczych kwestii tworzenia i udostępniania aktów prawa miejscowego, regulujących w szczególności kwestie ustrojowo-organizacyjne i zarządu mieniem oraz porządkowe na tym szczeblu samorządu terytorialnego.

Omawiając problem aktów prawa miejscowego stanowionych przez powiat, warto na wstępie zwrócić uwagę, że zarówno przepisy Konstytucji jak i ustawa o samorządzie powiatowym nie wymagają, aby w upoważnieniach do stanowienia

* Mgr Karolina Borecka – Wydział Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

1 G. Jyż, A. Szewc, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 369 i nast.

2 Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 121.

aktów prawa miejscowego zawarty był zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich wyroków, takie rozwiązanie świadczy właśnie o woli konstytucyjnego ustawodawcy do zapewnienia organom władzy lokalnej uprawnień do kształtowania, za pomocą przepisów prawa miejscowego, stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu³. Stanowienie przez organy samorządu terytorialnego przepisów powszechnie obowiązujących jest w rezultacie ograniczone do spraw publicznych o znaczeniu lokalnym⁴. Obszar działania aktu prawa miejscowego nie musi obejmować całego obszaru działania organu, który ten akt ustanowił, z tym zastrzeżeniem, że przepisy porządkowe na szczeblu powiatu muszą obejmować obszar większy niż jedna gmina.

W obecnym stanie prawnym zagadnienie aktów prawa miejscowego regulowane jest na trzech wymiarach: konstytucyjnym, ustrojowym i materialnoprawnym; także w literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie zwraca się uwagę, że omawiane pojęcie nie jest jednoznaczne⁵. Składa się na to kilka czynników. Wśród nich najważniejsze to zróżnicowane: zakres regulacji, podstawa prawna regulacji oraz cel działalności prawotwórczej samorządu⁶. Zróżnicowanie aktów prawa miejscowego szczególnie widoczne jest w dwóch płaszczyznach: przedmiotowej i podmiotowej. W sensie przedmiotowym przepisy prawa miejscowego można zaliczyć do jednego z trzech rodzajów: przepisów wykonawczych (wydawane na podstawie upoważnień ustawowych, o zróżnicowanym charakterze, zależnym od treści takiego upoważnienia), przepisów strukturalno-organizacyjnych (np. określające ustrój wewnętrzny, zasady zarządu mieniem, zasady korzystania z urządzeń publicznych) oraz przepisów porządkowych⁷. W ujęciu podmiotowym z kolei w zakresie omawianego pojęcia pojawiają się zarówno przepisy należące do kategorii przepisów wykonawczych do ustaw, jak i przepisy wynikające z kompetencji organów, które je stanowią⁸.

2. Uwagi ogólne

Sposób stanowienia prawa lokalnego na szczeblu powiatu określa ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹ (dalej również jako USP), w rozdziale

3 Zob. wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r. – II OSK 102/08, NZS103/5/2008.

4 P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 47–68.

5 Tak m.in. E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 70; uchwała SN z 17 czerwca 1993 r. – I PZP 2/93, OSP 1994 nr 4, poz. 156.

6 Zob. B. Jaworska-Dębska, *Prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 168.

7 M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 55.

8 Tamże.

9 Dz.U. z 2017 r. poz. 1868.

4 zatytułowanym „Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat” (art. 40–44). Warto zaznaczyć, że działalność prawotwórcza organów samorządowych, w tym tych działających na szczeblu powiatu, jest dość skromnie regulowana przez ustawy ustrojowe. Zwykle jednak zagadnienia te są szczegółowo normowane w statutach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰.

W świetle obowiązującego ustawodawstwa, powiat posiada generalne uprawnienie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zadań własnych. Kompetencja ta doznaje ograniczenia w wypadkach, w których określone sprawy z tej dziedziny uregulowane zostały przepisami wyższego rzędu – **ustawami i rozporządzeniami** wydanymi na podstawie upoważnień ustawowych przez inne organy¹¹. Pod względem przedmiotowym uchwały samorządu powiatu mogą dotyczyć takich spraw, które wymagają uregulowania w statucie i spraw porządkowych, a także szczególnego zarządzania mieniem oraz trybu i zasad korzystania z państwowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Akty prawa miejscowego na szczeblu powiatu ustanawia rada powiatu w formie uchwały, chyba że ustawa upoważniająca do wydania aktu stanowi inaczej. Sposób skonstruowania przepisu art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym pozwala twierdzić, że wyjątki ustawowe dotyczyć mogą zarówno samej formy stanowienia aktów prawa miejscowego (formy inne niż uchwała), jak i organu właściwego do stanowienia aktów prawa miejscowego (organy inne niż rada powiatu)¹². Jako generalną zasadę należy przyjąć, co potwierdza zresztą orzecznictwo sądowe, że kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego rada nie może przenieść na inny podmiot, np. na zarząd powiatu¹³.

Zarząd powiatu jest uprawniony do stanowienia dwóch rodzajów aktów prawa miejscowego. Organ ten tylko wyjątkowo, w przypadkach niecierpiących zwłoki może wydawać, w formie uchwały, akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Podlegają one następnie zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Uchwały porządkowe tracą moc w razie odmowy ich zatwierdzenia. U źródeł takiej odmowy mogą stać względy prawne (np. sprzeczność uchwały z obowiązującym prawem) lub względy celowościowe (np. ustanie zagrożenia dóbr, które miały podlegać ochronie)¹⁴. Należy przypomnieć za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że dopuszczalne jest tylko takie zatwierdzenie uchwały zarządu, które zarówno w dniu jego wydania, jak i w dniu jego zatwierdzenia spełnia przesłanki do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze porządkowym¹⁵. Drugim rodzajem aktów prawa miejscowego, do których podejmowania posiada kompetencje zarząd powiatu, są akty

10 Zob. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 12 i nast.

11 P. Mijał, dz. cyt., s. 47–68.

12 Z wyroku WSA w Krakowie z 27 czerwca 2006 r. – III SA/Kr 226/06, PPP 2007/3/69.

13 Zob. m.in. wyrok NSA w Warszawie z 23 października 1992 r. – SA/Wr 1057/92, ONSA 1992 nr 3–4, poz. 94.

14 M. Kotulski, dz. cyt., s. 71.

15 Zob. wyrok NSA w Warszawie z 8 grudnia 1992 r. – SA/Wr 1306/92, ONSA 1993 nr 2, poz. 56.

prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, stanowione na podstawie art. 42 ust. 1 USP i odpowiedniego upoważnienia wynikającego z ustaw szczególnych.

Przygotowanie projektów uchwał należy do zadań zarządu powiatu. Uchwały zawierające przepisy prawa miejscowego są **podejmowane przez radę zwykłą większością głosów**, w obecności przynajmniej połowy radnych, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym. Rada powiatu, stanowiąc akty prawa miejscowego, zobowiązana jest do przestrzegania zasad techniki prawodawczej, określonych w rozporządzeniu z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej¹⁶. Akty prawa miejscowego podpisuje niezwłocznie po ich uchwaleniu przewodniczący rady powiatu. On też kieruje je do publikacji.

W świetle art. 88 Konstytucji RP obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego jest warunkiem koniecznym do nadania im mocy obowiązującej i z tego względu stanowi ważny aspekt procesu tworzenia reguł funkcjonowania społeczności lokalnych. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego zostały określone w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷. Należy zauważyć, że zasady i tryb ogłaszania prawa miejscowego są zróżnicowane, w zależności od rodzaju aktu. Zgodnie z powołaną ustawą, akty prawa miejscowego ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast przepisy porządkowe, z uwagi na potrzebę ich szybkiego wejścia w życie, dodatkowo ogłasza się w drodze obwieszczeń rozplakatowanych w miejscach publicznych oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa również moment wejścia w życie przepisów stanowionych m.in. przez organy powiatu. Jako generalną zasadę należy przyjąć wejście w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia aktu prawa miejscowego. Akt normatywny może określać dłuższy termin. W uzasadnionych przypadkach dniem wejścia w życie aktu prawa miejscowego może być nawet dzień ogłoszenia tego aktu, jeżeli ważny interes prawny wymaga natychmiastowego jego wejścia w życie, a **zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie**.

Inaczej rzecz się ma w przypadku przepisów porządkowych. Co do zasady wchodzi one w życie po upływie 3 dni od daty ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 3 dni, a jeżeli zwłoka w ich wejściu w życie mogłaby spowodować **nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia**, można zarządzić ich wejście w życie z dniem ogłoszenia. Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości¹⁸.

16 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 7 grudnia 2010 r. – PNK.I-0911/106/2010, Dz.Urz. Województwa Świętokrzyskiego, 2011/19/286.

17 Dz.U z 2017 r. poz. 1523.

18 Tak np. WSA we Wrocławiu w wyroku z 16 września 2009 r. – III SA/Wr 238/09, LEX nr 569731.

3. Przepisy powszechnie obowiązujące, wydawane na podstawie delegacji ustawowej (przepisy o charakterze wykonawczym)

Przepisy wydawane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach prawa materialnego tworzą, jak się wydaje, najlichnieszą grupę aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat. W drodze upoważnienia ustawowego, określającego przedmiot i zakres regulacji, następuje zobowiązanie lub nadanie uprawnienia organom powiatu do uregulowania określonej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Omawiane przepisy mają za zadanie uszczegóławiać ustawy, normując określone zagadnienia z uwzględnieniem specyfiki lokalnej i miejscowych potrzeb. W zakresie wykonywania upoważnień zawartych w ustawach szczegółowych wspólnoty lokalne mają swobodę w kształtowaniu treści prawa miejscowego¹⁹. Omawiane akty normatywne muszą mieć wyraźną podstawę prawną przewidzianą w ustawie szczególnej. Upoważnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego nie może wynikać jedynie z norm nakładających zadania. Całkowicie wykluczone jest również ewentualne powoływanie się na upoważnienia zawarte w rozporządzeniach wykonawczych. Akt prawa miejscowego organów powiatu opierający się na upoważnieniu wyprowadzonym z aktu o randze podstawowej należy uznać za niezgodny z Konstytucją.

Jako przykład regulacji omawianego typu można wskazać art. 94 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne²⁰, który przyznaje radzie powiatu kompetencję do określania, w drodze uchwały i po zasięgnięciu opinii określonych podmiotów, rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie. Co ciekawe, przed nowelizacją tego przepisu, tj. przed 1 sierpnia 2009 r.,²¹ kompetencja do ustalania rozkładu godzin pracy aptek przysługiwała zarządowi powiatu. Przepis ten stanowił więc jeden z przykładów regulacji szczególnych, do których odsyła art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wprowadzając wyjątek od ogólnej zasady stanowienia prawa miejscowego przez radę powiatu.

4. Przepisy o charakterze strukturalno-organizacyjnym

Fakt stanowienia przez powiat aktów prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym jest jednym z istotniejszych aspektów zarządzania sprawami publicznymi na tym szczeblu samorządu terytorialnego. Gwarantuje to

19 M. Baron-Wiaterek, *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2014, z. 76, s. 191.

20 Dz.U. z 2016 r. poz. 2142, z późn. zm.

21 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. nr 92, poz. 753, z późn. zm.) zmienia art. 94 ust. 2.

w odniesieniu do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Celem tego postanowienia jest umożliwienie samorządowi terytorialnemu swobodnej regulacji ustroju wewnętrznego, zgodnego z potrzebami specyfiki miejscowej, danego szczebla samorządu terytorialnego, czyli struktury, organizacji wewnętrznej jednostki i trybu działania jej organów²².

W tym kontekście do niewątpliwie najważniejszych aktów prawa miejscowego zawierających przepisy o charakterze strukturalno-organizacyjnym należą statuty powiatów, decydujące o ustroju powiatów jako wspólnot samorządowych. Statut jednostki samorządu terytorialnego, w tym statut powiatu, nie ma przy tym szczególnego miejsca w hierarchii źródeł prawa miejscowego. W oczywisty sposób statut samorządowy wiąże się przede wszystkim z materią ustrojową, jednak w praktyce przedmiot statutów zwykle jest szerszy i dotyczy np. kwestii reprezentacji jednostki w sprawach cywilnych, niektórych zasad korzystania z mienia, zagadnień materialnoprawnych lub proceduralnych²³.

Obligatoryjny zakres unormowania statutu jako aktu prawa miejscowego wyznacza ustawa o samorządzie gminnym. Nie wchodząc w szczegóły, w kontekście powiatu należy podkreślić generalną zasadę, iż w treści statutu powiatu powinny być zawarte obligatoryjne elementy wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, z wyjątkiem tych, które odnoszą się wyłącznie do jednostek pomocniczych oraz do korzystania z urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast w kwestii prawnych zasad przyjmowania statutu warto zauważyć, że w odniesieniu do statutów powiatów brak jest wymogu uzgadniania treści tych aktów z Prezesem Rady Ministrów, w odróżnieniu od statutów większych miast czy statutów województw, gdzie taki obowiązek prawny istnieje. W literaturze podkreśla się, iż na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie zawarte w art. 42 ust. 2 pkt 1 USP. Przepis ten stanowi, że akty prawa miejscowego są stanowione w sytuacji, gdy wymaga tego również uregulowanie statutowe. A zatem statut może zawierać upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Zakłada się więc, że na podstawie statutu powiatu powstanie odrębny system źródeł prawa. Przy tym założeniu statut powiatu – podobnie jak ustawa – stanowi tzw. pierwotne źródło prawa, z którego czerpią moc pozostałe akty należące do systemu²⁴.

5. Przepisy porządkowe

Akty prawa miejscowego zawierające regulacje o charakterze porządkowym są aktami bardziej samoistnymi niż akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym,

22 M. Baron-Wiaterek, dz. cyt., s. 193.

23 Więcej na ten temat: M. Baron-Wiaterek: *Prawo miejscowe*, [w:] *Zarys ustroju samorządu lokalnego i regionalnego*, red. E. Knosala, M. Baron-Wiaterek, L. Zacharko, Gliwice 2009, s. 60 i nast.

24 E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych: profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 139.

gdyż zawierają „normy nowe”, stworzone przez podmiot wydający taki akt²⁵. Nie są one wydawane w celu wykonania upoważnienia z konkretnej ustawy szczególnej, lecz same regulują określone stany faktyczne w przypadkach i w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Ich celem jest unormowanie lokalnych sytuacji nadzwyczajnych, które nie zostały ujęte w przepisach ogólnopaństwowych.²⁶

W świetle art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym stanowienie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym jest uwarunkowane jednoczesnym wystąpieniem trzech przesłanek: przesłanki obiektywnej, która sprowadza się do stwierdzenia, że materia podlegająca regulacji nie została wcześniej unormowana w przepisach powszechnie obowiązujących (w szczególności w ustawie), przesłanki subiektywnej, która jest wynikiem oceny organu stanowiącego przepis porządkowy, że dobra i wartości enumeratywnie wymienione w ustawie mogą zostać naruszone lub zostały naruszone i z tego względu wymagają ochrony oraz przesłanki terytorialnej oznaczającej, że zagrożenia muszą występować na obszarze więcej niż jednej gminy. Dalsze przesłanki wynikają z istoty prawodawstwa miejscowego i zasad konstytucyjnych. Konieczne jest tutaj uwzględnienie lokalnego charakteru prawa miejscowego oraz zasady proporcjonalności, która w przypadku porządkowych aktów prawa miejscowego nabiera szczególnego znaczenia i przejawia się przede wszystkim w tymczasowym charakterze tych aktów²⁷.

W porównaniu do przesłanek warunkujących gminne przepisy porządkowe ustawa o samorządzie powiatowym zawiera szerszy katalog dóbr i wartości podlegających ochronie. Poza życiem i zdrowiem obywateli oraz zapewnieniem porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, jako podlegające ochronie wymienia się również mienie obywateli i środowisko naturalne. Wyjście organów powiatu poza tak określone granice przedmiotowe, czyli naruszenie wskazanego wyżej zakresu rzeczowego oznaczałoby nielegalność regulacji.

Warto podkreślić, że w przypadku przepisów porządkowych stanowiących na szczeblu powiatu nie jest wystarczające samo stwierdzenie, że określona materia nie została uregulowana w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Konieczne jest wystąpienie „szczególnie uzasadnionego przypadku”. Nadto trzeba pamiętać, że jeżeli przepis porządkowy regulujący określoną sytuację faktyczną wydała już gmina, powiat nie może ustanowić przepisu porządkowego, który obejmowałby zasięgiem obowiązywania obszar tej gminy. Jedynie w sytuacji, gdy późniejsza regulacja powiatu byłaby szersza niż regulacja gminy wydana w tym samym przedmiocie, można by przyjąć, że obowiązuje ona na terenie gminy, jednakże w zakresie tylko wykraczającym poza zakres unormowań zawartych w przepisach gminnych²⁸.

25 R. Prażmo-Nowomiejska, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, nr 6, s. 6 i nast.

26 Tamże.

27 J. Wilk, *Przesłanki stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego – przesłanka prawna (obiektywna)*, LEX/el. 2015, nr 267609.

28 B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12, s. 6–23.

W doktrynie budzi wątpliwości kształt konstrukcji do wydawania przepisów porządkowych, obejmującej przesłanki warunkujące dopuszczalność ich wydawania, pozbawionej jednak dookreślenia ich treści, w szczególności prawnych form ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, której można dokonywać w drodze przepisów porządkowych²⁹. Wyjątkowość generalnego upoważnienia do stanowienia przepisów porządkowych sprawia, że kompetencji organów w tym zakresie nie można interpretować rozszerzająco. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać zamieszczanie przepisów porządkowych w aktach prawa miejscowego o odrębnym charakterze, ustanawianych w innym celu, bowiem może rodzić to obawy, iż regulacje porządkowe będą wykorzystane w celu zapewnienia wykonania nakazów i zakazów przepisów, wydanych na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych³⁰.

Akty prawa miejscowego stanowione przez organy powiatu zawierające przepisy porządkowe mogą, ale nie muszą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzanej na zasadach i w trybie określonych w prawie o wykroczeniach. Niezależnie od sankcji penalnej, obowiązki wynikające z przepisów porządkowych podlegają egzekucji na zasadach i w trybie wynikających z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.³¹

6. Kontrola aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy powiatu

Szczególnie istotnym zagadnieniem dotyczącym aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego, w tym również przez organy powiatu, jest kontrola i nadzór nad tymi aktami normatywnymi. Odbywa się to na kilku poziomach. Po pierwsze, należy zatem wskazać na nadzór administracyjny sprawowany przez wojewodę i – w zakresie spraw finansowych – regionalną izbę obrachunkową nad uchwałami, które stanowią podstawową formę aktów prawa miejscowego również na szczeblu powiatu. **W przypadku sprzeczności prawa miejscowego z Konstytucją i ustawami organy nadzoru są nie tylko uprawnione, ale wręcz zobowiązane do podejmowania określonych środków³².** Z reguły polegają one na stwierdzeniu nieważności uchwały zawierającej przepisy prawa miejscowego. Organem sprawującym nadzór nad uchwałami organów samorządu terytorial-

29 Zob. szerzej: W. Małecki, *Współczesne reminiscencje absolutystycznego modelu policji administracyjnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 95, s. 95–106.

30 Zob. szerzej: P. Mijał, dz. cyt., s. 47–68.

31 M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 28–42.

32 Szeroki wykaz literatury dot. nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego zawiera *Przewodnik po literaturze z zakresu prawa samorządowego za lata 1999–2010*, red. M. Czapka, A. Jochymczyk, A. Szewc, Bytom 2011, s. 109–116.

nego, w tym uchwałami organów powiatu, jest wojewoda. Nadzór wykonywany w tym zakresie przez wojewodę następuje zgodnie z kryterium legalności. Starosta przedkłada wojewodzie uchwały rady powiatu w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia. Tylko uchwały organów powiatu o charakterze porządkowym podlegają przekazaniu wojewodzie niezwłocznie. Ze względu na brak odpowiednika w ustawie o samorządzie gminnym oraz fakt, iż samorząd województwa nie został wyposażony przez ustawodawcę w kompetencje do stanowienia przepisów porządkowych, jest to regulacja charakterystyczna dla aktów prawa miejscowego podejmowanych właśnie na szczeblu powiatu.

W ciągu 30 dni od dnia doręczenia uchwały wojewoda może orzec o jej nieważności w całości lub w części. Stwierdzenie nieważności uchwały organów powiatu jest podstawowym środkiem nadzoru nad działalnością tego szczebla samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały ma charakter deklaratoryjny i działa wstecz (*ex tunc*) – uchwała jest nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia³³. Jeżeli natomiast uchwała dotknięta jest wadą o charakterze nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru może ograniczyć się do wskazania, że uchwałę podjęto z naruszeniem prawa.

Po upływie 30-dniowego terminu wojewoda nie może dalej we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu powiatu. W tej sytuacji może on jedynie zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego. Niezawisły sąd odgrywa bowiem rolę szczególnego gwaranta legalności działań normotwórczych samorządu terytorialnego. Skarga organu nadzoru stanowi swoiste rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych i może być złożona w takim zakresie, w jakim nadzór ten jest wykonywany³⁴.

Niezależnie od powyższego, prawo zaskarżenia unormowań zawartych w aktach prawa miejscowego stanowionych przez organy powiatu przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie zakresu administracji publicznej. Warunkiem niezbędnym jest jednak uprzednie bezskuteczne wezwanie organu do usunięcia naruszenia. Tryb kontroli sądowej uruchamiany jest zawsze z inicjatywy właściwego podmiotu, a nie z urzędu, jak to jest w wypadku nadzoru sprawowanego przez wojewodę.

Warto w tym kontekście zauważyć, że akty prawa miejscowego jako konstytucyjnie określone źródła prawa powszechnie obowiązującego są aktami normatywnymi, do których mogą odnosić się również regulacje dotyczące skargi konstytucyjnej i pytań prawnych do Trybunału konstytucyjnego³⁵. Jest to teoretycznie kolejna płaszczyzna, na której akty prawa miejscowego stanowione przez organy powiatu mogą być poddawane kontroli.

33 B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 115.

34 T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 66.

35 M. Kotulski, dz. cyt., s. 79.

7. Wnioski

Prawo miejscowe stanowione przez samorząd, w tym również przez organy powiatu, ze względu na jego organizatorską rolę ma duże znaczenie w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, zarówno dla jego sprawności, jak i z punktu widzenia relacji organów samorządu ze społecznością lokalną. Ponadto przysługująca samorządowi kompetencja prawotwórcza jest jednym z najbardziej doniosłych i charakterystycznych atrybutów władzy publicznej sprawowanej przez samorząd³⁶. Choć dla jakości życia lokalnego podstawowe znaczenie ma bez wątpienia działalność gminy, to jednak nie wolno zapominać o istnieniu również normotwórczej roli organów powiatu. Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż właściwe wykorzystanie możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego może dać podmiotom funkcjonującym w lokalnych społecznościach określone korzyści, w szczególności podnieść sprawność działania lokalnych organów administracji, pożądane jest rozwijanie i wzmacnianie działalności normotwórczej samorządu na szczeblu nie tylko gminy, ale również powiatu. Obserwacja samorządowej praktyki prawotwórczej pozwala zarazem postawić tezę, iż jakość prawa miejscowego wciąż pozostawia wiele do życzenia³⁷.

36 S. Cieślak, *Prawotwórstwo samorządowe*, „Causus” 1999, nr 12, s. 43.

37 Zob. B. Bogdalski, *Z myślą o prawie... miejscowym*, „Radca Prawny” 2015, nr 158, s. 21 i nast.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868).
- Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).
- Ustawa z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2016 r. poz. 2142).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. nr 92, poz. 753, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1283).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r. – II OSK 102/08, NZS103/5/2008.
- Wyrok NSA w Warszawie z 23 października 1992 r. – SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 94.
- Wyrok NSA w Warszawie z 8 grudnia 1992 r. – SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 56.
- Uchwała SN z 17 czerwca 1993 r. – I PZP 2/93, OSP 1994, nr 4, poz. 156.
- Wyrok WSA w Krakowie z 27 czerwca 2006 r. – III SA/Kr 226/06, PPP 2007/3/69.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2009 r. – III SA/Wr 238/09, LEX nr 569731.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 07 grudnia 2010 r. – PNK.I–0911/106/2010, Dz.Urz. Województwa Świętokrzyskiego z 2011 r., nr 19, poz. 286.

Literatura

- Baron-Wiaterek M., *Prawo miejscowe*, [w:] *Zarys ustroju samorządu lokalnego i regionalnego*, red. E. Knosala, M. Baron-Wiaterek, L. Zacharko, Gliwice 2009.
- Knosala E., *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych: profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Baron-Wiaterek M., *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2014, z. 76.

- Bogdalski B., *Z myślą o prawie... miejscowym*, „Radca Prawny” 2015, nr 158.
- Cieślak S., *Prawotwórstwo samorządowe*, „Casus” 1999, nr 12.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Czapka M., Jochymczyk A., Szewc A. (red.), *Przewodnik po literaturze z zakresu prawa samorządowego za lata 1999-2010*, Bytom 2011.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dolnicki B., *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 12.
- Jaworska-Dębska B., *Prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2002.
- Jyż G., Szewc A., Pławewski Z., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- Małecki W., *Współczesne reminiscencje absolutystycznego modelu policji administracyjnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 95.
- Mijał P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6.
- Nowacka E., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Prażmo-Nowomiejska R., *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, nr 6.
- Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Wilk J., *Przesłanki stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego – przesłanka prawna (obiektywna)*, LEX/el. 2015, nr 267609.
- Woś T., *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996.

Streszczenie

Charakterystyka aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy powiatu

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka działalności prawotwórczej organów powiatu. Dokonano jej poprzez omówienie zasadniczych kwestii tworzenia i ogłaszania aktów prawa miejscowego, regulujących w szczególności kwestie ustrojowo-organizacyjne i zarządu mieniem oraz porządkowe na szczeblu samorządu powiatowego.

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, samorząd terytorialny, powiat, tworzenie prawa.

Summary

Characteristic features of acts of local law made by authorities of the self-governed district

The article presents a general description of the legislative activity of authorities (i.e. council and executive board) of the district. It contains an analysis of the essential issues in the field of making and publishing acts of local acts at this local level of territorial self-government.

Key words: local law, self-government, district, lawmaking.

Rozdział V

**Akty prawa miejscowego
stanowione przez
organy miast
na prawach powiatu**

Charakterystyka działalności uchwałodawczej organu stanowiącego na przykładzie Rady Miejskiej w Łodzi w VII kadencji (2014–2018)

1. Wprowadzenie

Rada gminy zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym wypełnia dwie funkcje: stanowiącą (zwaną także uchwałodawczą) i kontrolną¹. Konstytucja RP upoważnia także radę gminy do prowadzenia działalności uchwałodawczej². Kompetencje stanowiące polegają na rozstrzygnięciu w drodze uchwały spraw należących do właściwości rady gminy³, a są to istotne kwestie dotyczące wspólnoty samorządowej.

Opracowanie niniejsze charakteryzuje działalność uchwałodawczą Rady Miejskiej w Łodzi VII kadencji (2014–2018) pod kątem ilościowym i jakościowym. Celem jest przybliżenie wywiązywania się z funkcji uchwałodawczej organu stanowiącego w kontekście uchwalania aktów prawa miejscowego, ale także uchwał, które nimi nie są. Poddane analizie zostaną także rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Łódzkiego w sprawie stwierdzenia nieważności niektórych uchwał oraz zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Łódzkiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

* Prof. nzw. dr hab. Małgorzata Niewiadomska-Cudak – Wydział Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, wiceprzewodnicząca Rady Miejskiej w Łodzi.

1 Art. 15 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), zwana dalej „u.s.g.”.

2 Art. 169 ust. 1 Konstytucji RP.

3 Zgodnie z przyjętą definicją uchwała jest formą działania kolegiального organu samorządowego, której wynikiem jest akt woli tego organu podjęty w czasie jego posiedzenia, w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym. Zob. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 48–49.

2. Akty prawa miejscowego uchwalone i opublikowane w VII kadencji Rady Miejskiej w Łodzi (2014–2018)

W VII kadencji do dnia 15 września 2017 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła 1369 uchwał. W VI kadencji (2010–2014) po trzech latach funkcjonowania organu stanowiącego przyjęto o 96 uchwał więcej, czyli w sumie 1460. W VII kadencji, we wskazanym okresie, opublikowano 308 aktów prawa miejscowego.

Organ stanowiący poprzez podejmowanie uchwał decyduje o ustroju i organizacji danej wspólnoty, o gospodarowaniu mieniem komunalnym oraz gospodarce finansowej, o rozwoju gospodarczym, kulturze, oświacie, ochronie środowiska, o inwestycjach czy o bezpieczeństwie publicznym. Kwestie te reguluje się poprzez akty prawa miejscowego stanowane przez radę gminy w drodze uchwały na podstawie upoważnienia ustawowego⁴. Akty prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, mają charakter normatywny⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że nie została jeszcze wypracowana odpowiednio systematyczna i zarazem operacyjna teoria aktów prawa miejscowego⁶.

Pojęcie przepisów gminnych obejmuje kilka rodzajów aktów normatywnych – tych powszechnie obowiązujących i tych o charakterze wewnętrznym. Biorąc pod uwagę materię regulacji i podstawę prawną ich tworzenia, możemy je podzielić na akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, porządkowym i organizacyjno-ustrojowym⁷.

4 Zgodnie z art. 87 i 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego to podustawowe źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie Akty prawa miejscowego, jako źródła prawa powszechnie obowiązujące mają charakter normatywny.

5 Art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa, że gminie, na podstawie upoważnień ustawowych, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ustęp 2 tego samego artykułu zawiera enumeratywne wyliczenie, w granicach którego gminy na podstawie ustawy o samorządzie gminnym mogą wydawać akty prawa miejscowego. Do zakresu tego należą:

- 1) wewnętrzny urząd gminy oraz jednostek pomocniczych,
- 2) organizacja urzędów i instytucji gminnych,
- 3) zasady zarządu mieniem gminy,
- 4) zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Jeżeli zatem sprawy określone w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym mieszczą się w zakresie przewidzianym w art. 40 ust. 2 tej ustawy bądź innym upoważniającym przepisie ustawowym, jest podstawa do wydania aktu prawa miejscowego. Jeżeli regulacji podlegają wyłącznie kwestie określone w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale nie nawiązują do żadnego z punktów art. 40 ust. 2 tej ustawy – nie będą one aktem prawem miejscowego.

6 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 421.

7 Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 czerwca 1993 r. I PZP 2/93, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 4, poz. 156, wskazał, że „Przepisy gminne zgodnie z art. 40 ust. 1, 2 i 3 w uchwale o samorządzie gminnym dzielą się na trzy grupy: pierwszą stanowią lokalne przepisy wykonawcze do ustaw wydawane na mocy i w granicach szczegółowej delegacji ustawowej dla organów gminy (ust.1); drugą tworzą przepisy porządkowe wydane wyłącznie na podstawie art. 40 ust. 3, do

3. Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym

Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym to akty wykonawcze wydawane na podstawie upoważnień szczegółowych zawartych w ustawie⁸. Akty te powinny uszczegóławiać przepisy ustawy, na podstawie której są wydawane. Przy wydawaniu tego typu prawa należy uwzględnić specyfikę danej jednostki samorządowej. Upoważnienie do wydawania tych aktów zapisane jest w art. 40 ust. 1 u.s.g, który stanowi, że „na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”. Do tego rodzaju uchwał zalicza się te, które dotyczą podatku od nieruchomości, podatku od środków transportu, opłaty targowej, opłaty miejscowej, opłaty uzdrowskiej oraz opłaty administracyjnej.

Łódzcy radni do dnia 15 września 2017 r. podjęli 58 uchwał dotyczących opłat, podatków, dotacji, świadczeń i bonifikat. Wśród nich są dotyczące różnego rodzaju opłat – m.in. w sprawie ustalenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, za usunięcie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie miasta Łodzi, za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego, w sprawie wprowadzenia, zasad ustalania i poboru, terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie miasta Łodzi, w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza czasem przeznaczonym na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę dzieci do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Łódź.

Szczegóły na temat wydawania aktów prawa miejscowego zawiera m.in. ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹. Zgodnie z jej art. 5 rada gminy określa wysokość stawek podatku od nieruchomości w granicach stawek określonych w tymże artykule. Natomiast art. 7 ust. 1 wprowadza zwolnienia od podatku od nieruchomości, które rada gminy może rozszerzyć na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy. Na tej podstawie Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek od nieruchomości¹⁰. W latach 2014–2017 podjęto 9 tego typu uchwał, a w 2017 r. – jedną. W zakresie podatku od środków transportu uchwalono nowe stawki na podstawie przepisów szczegółowych zawartych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych¹¹.

trzeciej zaś grupy należą przepisy stanowiące na podstawie art. 40 ust. 2 dotyczące wewnętrznej organizacji gminy i jej jednostek pomocniczych, zarządu mieniem gminnym oraz korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zob. M. Chmaj, *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 117.

8 Tamże, s. 117.

9 Dz.U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.

10 Uchwała nr XXXVII/961/16 z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek od nieruchomości, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/961.pdf.

11 Uchwała nr XXXVII/963/16 z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych. Uchwała weszła w życie 1 stycznia 2017 r., http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/963.pdf.

Kolejną grupą aktów prawa miejscowego są plany zagospodarowania przestrzennego tworzone na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹². W tej kadencji podjęto ich w sumie 27, a w 2017 r. do 15 września – 9.

Do aktów wykonawczych należą także regulaminy o utrzymaniu czystości i porządku uchwalane na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (art. 4 ust. 1)¹³. Uchwalono w tej kadencji 4 tego typu akty prawa miejscowego.

4. Akty prawa miejscowego o charakterze strukturalno–organizacyjnym

Przepisy o charakterze strukturalno-organizacyjnym¹⁴ stanowią one podstawę art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Dotyczą one ustroju i organizacji gminy. Pojawiają się głosy w doktrynie, że należy im odmówić charakteru prawotwórczego, gdyż przedmiotem ich regulacji są wewnętrzne sprawy gminy jako osoby prawnej¹⁵.

Najważniejszym aktem prawa miejscowego regulującym organizację i ustrój gminy jest statut¹⁶. Uchwała dotycząca statutu jest niezbędna dla funkcjonowania samorządu gminnego¹⁷. W innych sytuacjach rada gminy nie ma zazwyczaj obowiązku podejmowania uchwał, ma jedynie prawo do ich podjęcia wedle własnego uznania¹⁸. W miastach takich jak Łódź, liczących powyżej 300 tysięcy mieszkańców, projekt statutu podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej¹⁹. Jeżeli w kwestii statutu powstaną sprawy sporne, to zgodnie z art. 3 ust. 3 u.s.g. rozstrzygnięcie należy do Rady Ministrów. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o samorządzie gminnym odnoszące się do statutu gminy, należy uznać, iż powinien on obligatoryjnie regulować m.in. kwestie

12 Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn.zm.

13 Dz.U. z 2017 r. poz. 1289, z późn.zm.

14 Niektórzy autorzy nazywają te akty organizacyjno-ustrojowe, np. M. Chmaj, *Status prawny rady gminy...*, s. 118, lub ustrojowymi przepisami wewnętrznymi, np. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 44–48.

15 Zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 228.

16 Według art. 3 ust. 1 u.s.g. o ustroju gminy stanowi jej statut.

17 Upoważnienie do jego stanowienia znajduje się nie tylko w art. 40 ust. pkt 1 u.s.g. lecz również w konstytucji RP, która w art. 169 ust. 4 przewiduje, że „ustrój wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego określa, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”.

18 D. Dąbek, *Stanowienie prawa miejscowego, prawo czy obowiązek jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 155–161.

19 Zob. art. 3 ust. 2 u.s.g.

związane z organizacją wewnętrzną rady gminy, tryb jej pracy i przygotowanie sesji przez przewodniczącego, listę komisji stałych, zasady ich organizacji oraz tryb pracy czy zasady dostępu do dokumentów oraz korzystania z nich²⁰. Obok treści obligatoryjnych można umieszczać w statucie także elementy fakultatywne. Takim elementem fakultatywnym w Statucie Miasta Łodzi było do niedawna określenie trybu wykonywania przez mieszkańców Łodzi prawa inicjatywy uchwałodawczej²¹.

Rada Miejska w Łodzi w VII kadencji (do 15 września 2017 r.) podjęła w sumie 75 uchwał mających charakter strukturalno-organizacyjny. Najwięcej dotyczyło organizacji urzędów i instytucji gminnych oraz zasad zarządzania mieniem gminy (tabela nr 1).

Tabela nr 1. Uchwalone akty strukturalno-organizacyjne na podstawie art. 20 ust. 2 u.s.g.

Akty strukturalno-organizacyjne	2014–2017	2017
o wewnętrznym ustroju gminy oraz jej jednostek pomocniczych	1	0
organizacji urzędów i instytucji gminnych	52	17
zasady zarządzania mieniem gminy	21	1
zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej	1	1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bip.uml.lodz.pl

Jedną z podjętych uchwał traktowała o nadaniu statutu Osiedla Stoki²². Dotyczyła zamiany nazwy Osiedla Stoki na Osiedle Stoki-Sikawa-Podgórze. Wiele uchwał dotyczyło utworzenia nowych instytucji działających na terenie miasta, jak chociażby Łódzkiego Centrum Wydarzeń, i nadania im statutów. Przedmiotem działalności Centrum jest organizacja wydarzeń kulturalnych o istotnym znaczeniu promocyjnym dla Łodzi. Jak zapisano w § 3 tej uchwały, Centrum nie jest instytucją artystyczną w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu działalności kulturalnej²³.

20 Zob. więcej: art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 2 i 3, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 18a ust. 5, art. 22 ust. 1 i 2, art. 51 ust. 3 u.s.g.

21 Zob. uchwała nr XLVI/905/08 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi §10.2, pkt 2, http://dziennik.lodzkie.eu/WDU_E/2009/20/201/Akt.pdf, § 10.3 i 4 uchwały nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?plik=uchwały/rm/06_1964.pdf.

22 Uchwała nr XXXIII/859/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie nadania statutu Osiedla Stoki, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/859.pdf.

23 Uchwała nr VIII/144/15 z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie utworzenia instytucji kultury pod nazwą Łódzkie Centrum Wydarzeń i nadania jej statutu, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/144.pdf.

5. Przepisy porządkowe

Kolejną grupą są przepisy porządkowe, które wprawdzie zapewniają wykonywanie ustaw szczegółowych, ale normują kwestie dotąd nieuregulowane przepisami prawa. Podstawowym celem przepisów porządkowych jest unormowanie lokalnych sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Przedmiotem uregulowania przepisów porządkowych jest ochrona ustawowo określonych dóbr publicznych. W przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe, w formie zarządzenia, może wydawać wójt, burmistrz, prezydent. Takie zarządzenie organu wykonawczego podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia lub nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji²⁴. W obecnej kadencji Rady Miejskiej w Łodzi nie było takiego przypadku.

Należy dodać, że ustawodawca określił sytuacje, w których akty prawa miejscowego są obowiązkowe, czyli rada ma obowiązek podjęcia uchwały. Jak wspomniano, rada musi podjąć uchwałę na podstawie upoważnienia, np. uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; organ stanowiący jest również zmuszony podjąć uchwałę budżetową²⁵, ta jednak nie jest uznana za akt prawa miejscowego. Kolejną taką uchwałą jest statut gminy, który jak już wspomniano, stanowi o ustroju gminy.

Czasem jednak rada może samodzielnie decydować, czy podjąć daną uchwałę. Łódzka rada zdecydowała, że zwolni mieszkańców miasta z obowiązku płacenia podatku od posiadania psów i takiej opłaty nie pobiera²⁶.

6. Uchwały w formie skarg

W obecnej kadencji znacznie zwiększyła się liczba skarg dotyczących działań prezydenta miasta oraz dyrektorów wydziałów i podległych instytucji. Liczba podjętych tego typu uchwał wynosi 299, w ciągu trzech lat trwania VII kadencji – z tym że nie są to akty prawa miejscowego. Średnio na rok przypada prawie sto tego typu podejmowanych uchwał. Jest to o 64 więcej niż w poprzedniej kadencji w porównywalnym okresie. Należy stwierdzić, że 3/4 tych skarg jest bezzasadnych, np. skarga dotycząca warunków zabudowy dla inwestycji przewidzianych do realizacji w Łodzi

24 Zob. art. 41 ust. 2 u.s.g. oraz art. 41 ust. 3 u.s.g.

25 Art. 239 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) stanowi, że uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Podjęcie uchwały budżetowej należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

26 B. Krasnodębski, *Nie będzie opłaty za posiadanie psa*, <http://lodz.naszemiasto.pl/arttykul/nie-bedzie-oplaty-za-posiadanie-psa,2823158,art,t,id,tm.html>.

była bezzasadna, gdyż skarżąca nie wniosła odwołania w przewidzianym terminie; podobnie bezzasadna była skarga na działanie Prezydenta Miasta Łodzi dotycząca „bezczelnego i bezkarnego gnębienia rodziny”. W uzasadnieniu do tej uchwały stwierdzono, że „nie wskazano, w jaki sposób odbywa się wskazana czynność. Jednocześnie ze strony osób, do których odnoszą się przedmiotowe zarzuty, nie ma potwierdzenia o „gnębieniu rodziny Skarżącego”²⁷. Zasadna natomiast była skarga na działanie dyrektora Zarządu Lokali Miejskich dotycząca wprowadzenia w błąd skarżącej przy przeprowadzeniu zamiany gminnego lokalu, czego konsekwencją był brak możliwości wykupu lokalu z uwagi na prowadzone postępowanie o zwrot nieruchomości²⁸.

7. Uchwały intencyjne (stanowiska-apele)

Działalność rady miejskiej nie ogranicza się tylko do podejmowania aktów prawa miejscowego czy dokonywania rozstrzygnięć w innej formule prawnej. Inną formą, w której rada może również wyrazić swoją wolę, są stanowiska-apele. To uchwały intencyjne i mogą dotyczyć różnych kwestii i do różnych osób mogą być skierowane. Rada Miejska w Łodzi skierowała apel do Prezydenta Miasta Łodzi o natychmiastowe wprowadzenie programu oddłużenia czynszowego²⁹. Stanowisko-apel może dotyczyć także powołania nowej miejskiej instytucji jak np. Centrum Inicjatyw Międzypokoleniowych czy powołania rzecznika do spraw seniorów przy Prezydencie Miasta Łodzi oraz może to być apel skierowany do mieszkańców miasta o przekazanie 1% swojego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego działającego na terenie Łodzi³⁰. Podjęcie tego typu uchwał następuje na podstawie § 17 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łodzi, stanowiącego załącznik nr 7 do Statutu Miasta Łodzi³¹. Wynika z tego, że podstawą prawną do podejmowania przez organ stanowiący stanowisk-apele jest wyłącznie statut. Poniższa tabela obrazuje rodzaje podjętych uchwał intencyjnych.

27 Uchwała nr LII/1277/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie skargi p. ... na działanie Prezydenta Miasta Łodzi wraz z uzasadnieniem, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/1277.pdf.

28 Uchwała nr LVII/1373/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 września 2017 r. w sprawie skargi p. ... na działanie dyrektora Zarządu Lokali Miejskich wraz z uzasadnieniem, http://bip.uml.lodz.pl/files/public/user_upload/1373.pdf.

29 Uchwała nr XVI/357/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 września 2015 r. – stanowisko-apel Rady Miejskiej w Łodzi do Prezydenta Miasta Łodzi o natychmiastowe wprowadzenie programu oddłużania czynszowego, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/07_357.pdf.

30 Uchwała nr XLIII/1132/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 marca 2017 r. – stanowisko-apel do mieszkańców miasta o przekazanie 1% swojego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego działającego na terenie Miasta, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/1132.pdf.

31 Statut Miasta Łodzi (Dz.Urz. Województwa Łódzkiego z 2009 r. nr 347, poz. 2860 oraz z 2014 r. poz. 3718).

Tabela nr 2. Stanowiska-apele podjęte przez Radę Miejską w Łodzi.

Stanowiska-apele skierowane do	w sprawie
Prezydenta Miasta Łodzi	o natychmiastowe wprowadzenie programu oddłużenia czynszowego
	powołania rzecznika ds. seniorów przy Prezydencie Miasta Łodzi
Rady Ministrów	w sprawie budowy drogi ekspresowej S 14
mieszkańców Łodzi	o przekazanie 1% swojego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego działających na terenie Miasta
	Utworzenia Centrum Inicjatyw Międzypokoleniowych przy Centrum Zajęć Pozaszkolnych nr 2 przy ul. Sopockiej 3/5
Prezesa Rady Ministrów	w sprawie podjęcia działań w celu przyjęcia przepisów antyodorowych oraz rozszerzenia katalogu substancji, których emisja do atmosfery jest normowana
Sejmiku Województwa Łódzkiego	o wprowadzenie na obszarze Łodzi ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw
Związku Miast Polskich	o wystąpienie do organów administracji rządowej o podjęcie inicjatywy przygotowania i realizowania kompleksowej polityki wspierania samorządów w walce z niską emisją
Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów	w sprawie sprzeciwu wobec rządowych projektów dotyczących likwidacji gimnazjów i przewidzianych skutków ich likwidacji
Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad	w sprawie pozytywnego zaopiniowania możliwości wprowadzenia zakupu wjazdu tranzytowego samochodów ciężarowych powyżej 12 ton do Miasta Łodzi
Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego	w sprawie podjęcia stanowczych działań przeciwko sprzedaży dopalaczy

Źródło: http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne

8. Rozstrzygnięcia nadzorcze

Podstawowym rodzajem aktu nadzoru nad działalnością samorządu jest rozstrzygnięcie nadzorcze. Ma ono charakter władczy, merytoryczny oraz koryguje niezgodne z prawem działania organów samorządowych³². Jest więc aktem administracyjnym kończącym procedurę nadzorczą i rozstrzyga o losach uchwały, która została poddana nadzorowi oraz konkretyzuje środek nadzoru, który organ chce zastosować³³. Kontrola legalności, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, jest jednym z istotnych aspektów nadzoru nad działalnością samorządu. Postępowanie nadzorcze wszczynają z urzędu wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe z dniem przedłożenia im uchwały podlegającej ocenie. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdza nieważność

32 P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 54.

33 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 278.

uchwały. Tego typu podstawowy środek nadzoru został zastosowany przez Wojewodę Łódzkiego w stosunku do 11 uchwał, gdzie stwierdzono ich nieważność w całości, a w przydatku jednej tylko w części. Głównie chodziło o uchwały dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W jednym przypadku dotyczącym rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Łódzkiego chodziło o stwierdzenie nieważności uchwały z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie określenia kryteriów branych pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli miejskich oraz przyznania określonej liczby punktów. Wojewoda stał na stanowisku, że Rada Miejska w Łodzi, wydając akt prawa miejscowego na podstawie art. 131 ust. 4 ustawy – Prawo oświatowe, „powinna w pełni wypełnić zawartą tam delegację, a zwłaszcza jeżeli chodzi o przesłankę, jaką trzeba wziąć pod uwagę przy określeniu kryteriów branych na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, to jest uwzględnić potrzeby dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice lub rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi oraz lokalnymi potrzebami”³⁴.

Regionalna Izba Obrachunkowa stwierdziła nieważność 7 uchwał Rady Miejskiej w Łodzi. Chodziło głównie o gospodarkę odpadami komunalnymi, procedurę budżetową, dotacje. Jedną z uchwał uznanych za nieważne był akt prawa miejscowego dotyczący udzielenia dotacji celowych z budżetu Miasta Łodzi na przedsięwzięcia służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania. W uzasadnieniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej napisano, że projekt przedmiotowej uchwały „spełniał przesłanki programu pomocowego przewidującego udzielenie pomocy *de minimis* i tym samym podlega ustawowemu obowiązkowi zgłoszenia prezesowi Urzędu (Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Niewykonanie tego obowiązku stanowi naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej”³⁵.

Radzie gminy przysługuje prawo wniesienia skargi na akt nadzoru do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania tego rozstrzygnięcia. Z tego prawa Rada Miejska w Łodzi skorzystała w tej kadencji dwukrotnie. Zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dwa rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Łódzkiego. Jedno z nich dotyczyło stanowiska w sprawie stosowania się władz miasta do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku z 24 sierpnia 2016 r.³⁶ WSA stwierdza, że uchwała ta nie jest uchwałą intencyjną, na co wskazuje nie tylko nazwa, ale również treść. Rada uzurpuje sobie prawo do wykonywania kompetencji zastrzeżonych dla władzy sądowniczej lub ustawodawczej. Rada Miejska w Łodzi od wyroku WSA wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ten jednak potwierdził, że „kwestia generalnego wskazania, które orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają charakter obowiązujący, nie

34 Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 13 kwietnia 2017 r., http://lodzkie.eu/data/dataPublicator/tresc_rozstrzygniecia_77.pdf.

35 Uchwała nr 12/64/20017 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 23 marca 2017 r., http://www.lodz.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=uchwaly_kol&file=index&func=list_uchw_pos_kol&pos_id=168.

36 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2016 r. – III SA/Łd 555/16, CBOSA.

dotyczy spraw o charakterze lokalnym, a uchwały i inne akty jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie, są niezgodne z prawem”. Wyrokiem z dnia 1 lutego 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny³⁷ oddalił skargę kasacyjną Miasta Łodzi od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały – Stanowisko w sprawie stosowania się władz Łodzi do wyroków Trybunału Konstytucyjnego³⁸. Druga sprawa dotyczyła zaskarżenia rozstrzygnięcia Wojewody Łódzkiego w sprawie przekazania wystąpienia Jacka Kędzierskiego Prezesowi Rady Ministrów. W uzasadnieniu wyroku z dnia 1 marca 2017 r.³⁹ WSA nie podzielił stanowiska Wojewody i przychylił się do poglądu Rady Miejskiej w Łodzi. Stwierdził, że z treści pisma Jacka Kędzierskiego wynika jednoznacznie, że stanowi ono wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, a nie do Rady Miejskiej w Łodzi. Wojewoda Łódzki złożył w tej sprawie skargę kasacyjną, jednak Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 15 września 2017 r.⁴⁰ ją oddalił.

9. Wnioski końcowe

Rada Miejska w Łodzi w obecnej kadencji podjęła 308 aktów prawa miejscowego, które zostały opublikowane w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. W sumie w badanym okresie podjęto 1369 uchwał – liczba ta była znacznie niższa niż w porównywalnym czasie w poprzedniej kadencji. Zwiększyła się natomiast liczba skarg na działanie organu wykonawczego i podległych służb. Należy także wskazać, że 3/4 z nich były bezzasadne. Średnio podczas każdej sesji rada podejmuje 5 takich uchwał.

Do uchwał, które są często procedowane podczas sesji rady, należy także zaliczyć zmiany w budżecie miasta. Dotyczą one przesunięć budżetowych w ramach poszczególnych wydziałów. Przyjęty przez radę budżet na dany rok budżetowy jest więc wielokrotnie modyfikowany.

Stanowiska-apele, które nie rodzą skutków prawnych, a ich wspólną cechą jest to, że nie zawierają rozstrzygnięć, nie były w badanym okresie tak popularne jak w poprzedniej kadencji, gdzie uchwalono ich o ponad połowę więcej.

Rozstrzygnięcia nadzorcze stanowiły zaledwie 1,24% wszystkich podjętych uchwał. Interesujące było orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie uchwały intencyjnej dotyczącej stanowiska w sprawie stosowania się władz Łodzi do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa stała się głośna

37 Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r. – I OSK 2779/16.

38 Zob. więcej: Rada Gminy nie może wskazać, które orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają charakter obowiązujący, <http://prawodlasamorządu.pl/2017-05-24-rada-gminy-nie-moze-wskazac-ktore-orzeczenia-trybunalu-konstytucyjnego-maja-charakter-obowiazujacy>.

39 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 marca 2017 r. – III SA/Łd 72/17, CBOSA.

40 Wyrok NSA z dnia 15 września 2017 r. – I OSA 1136/17, CBOSA.

w całej Polsce, gdyż w ślad za Łodzią poszli radni w Warszawie, Poznaniu i Bydgoszczy. Naczelny Sąd Administracyjny w sentencji wyroku wskazał, że sprawy ogólnokrajowe znajdują się poza zakresem właściwości gminy, do której należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu wyłącznie lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Organ stanowiący w jednostkach samorządu terytorialnego nie może wkraczać w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych.

Należy zatem stwierdzić, że organ stanowiący w takich miastach jak Łódź podejmuje bardzo dużo uchwał niebędących aktami prawa miejscowego. Istotny jest fakt, że nie ma definicji, która by ostatecznie precyzowała, co należy rozumieć pod pojęciem aktu prawa miejscowego – i to może budzić kontrowersje, czy dana uchwała należy do tej kategorii czy też nie jest aktem prawa miejscowego.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289).
- Ustawa z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2017 r., poz. 1073).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2017 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).
- Uchwała nr XLVI/905/08 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi § 10.2, pkt. 2, http://dziennik.lodzkie.eu/WDU_E/2009/20/201/Akt.pdf.
- Uchwała nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi § 10.3 i 4, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?plik=uchwaly/rm/06_1964.pdf.
- Uchwała nr XXXVII/961/16 z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie określenia stawek od nieruchomości, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/961.pdf.
- Uchwała nr XXXVII/963/16 z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/963.pdf.
- Uchwała nr XXXIII/859/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie nadania statutu Osiedla Stoki, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/859.pdf.
- Uchwała nr VIII/144/15 z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie utworzenia instytucji kultury pod nazwą Łódzkie Centrum Wydarzeń i nadania jej statutu, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/144.pdf.
- Uchwała nr LII/1277/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie skargi p. ... na działanie Prezydenta Miasta Łodzi wraz z uzasadnieniem, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/1277.pdf.
- Uchwała nr LVII/1373/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 września 2017 r. w sprawie skargi p. ... na działanie dyrektora Zarządu Lokali miejskich wraz z uzasadnieniem, http://bip.uml.lodz.pl/files/public/user_upload/1373.pdf.
- Uchwała nr XVI/357/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 września 2015 r. – stanowisko-apel Rady Miejskiej w Łodzi do Prezydenta Miasta Łodzi o natychmiastowe wprowadzenie programu oddłużania czynszowego, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/07_357.pdf.
- Uchwała nr XLIII/1132/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 marca 2017 r. – stanowisko-apel do mieszkańców miasta o przekazanie 1% swojego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego działającego na terenie miasta, http://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/1132.pdf.
- Statut Miasta Łodzi (Dz.Urz. Województwa Łódzkiego z 2009 r. nr 347, poz. 2860 oraz z 2014 r. poz. 3718).

Rozstrzygnięcia nadzorcze

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 13 kwietnia 2017 r., http://lodzkie.eu/data/dataPublicator/tresc_rozstrzygnięcia_77.pdf.

Uchwała nr 12/64/20017 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 23 marca 2017 r., http://www.lodz.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=uchwały_kol&file=index&func=list_uchw_pos_kol&pos_id=168

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2016 r. – III SA/Łd 555/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 marca 2017 r. – III SA/Łd 72/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 1 września 2017 r. – I OSK 2779/16, CBOSA.

Wyrok SN z dnia 17 czerwca 1993 r. – I PZP 2/93, OSP 1994, nr 4, poz. 156.

Literatura

Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997.

Chmaj M., *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012.

Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

Dolata S., *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.

Dąbek D., *Stanowienie prawa miejscowego, prawo czy obowiązek jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002.

Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Artykuły prasowe

Krasnodębski B., *Nie będzie opłat za posiadanie psa*, <http://lodz.naszemiasto.pl/artykul/nie-bedzie-oplaty-za-posiadanie-psa,2823158,art,t,id,tm.html>.

Rada Gminy nie może wskazać, które orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają charakter obowiązujący, <http://prawodlasamorządu.pl/2017-05-24-rada-gminy-nie-moze-wskazac-ktore-orzeczenia-trybunału-konstytucyjnego-maja-charakter-obowiązujący>.

Streszczenie

Charakterystyka działalności uchwałodawczej organu stanowiącego na przykładzie Rady Miejskiej w Łodzi w VII kadencji (2014–2018)

Artykuł poświęcony działalności uchwałodawczej Rady Miejskiej w Łodzi w kadencji 2014–2018. Ma na celu przedstawienie sposobu, w jaki Rada Miejska w Łodzi wywiązuje się z funkcji uchwałodawczej. Obrazuje, ile i jakiego typu uchwały zostały podejmowane w VII kadencji Rady. Poddane analizie są także rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Łódzkiego w sprawie stwierdzenia nieważności niektórych uchwał oraz zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Łódzkiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Słowa kluczowe: samorząd, uchwały, organ uchwałodawczy, Naczelny Sąd Administracyjny, Wojewódzki Sąd Administracyjny, nadzór, zaskarżenie do sądu.

Summary

The decision-making activity of the deliberative body on the example of The City Council in Lodz of the 7th term (2014–2018)

The article concerns the decision-making activity of the City Council in Lodz of the 7th term, in particular its role in making local law. It shows how many and of what kind of resolutions, including those setting up acts of local law, were adopted within the 7th term. The analyses concerned also acts of supervision declaring non-conformity to the law of resolutions of the Council and respective decisions of the Voivodship Administrative Court in Lodz.

Key words: local government, resolutions, deliberative body of local self-government, High Administrative Court, Voivodship Administrative Court, supervision, claim to the court.

Lokalny charakter aktów prawa miejscowego na przykładzie uchwał Rady Miejskiej w Koszalinie

Problematyka stanowienia przepisów prawa miejscowego doczekała się bardzo bogatej literatury. Wydawać by się zatem mogło, że wszystko już zostało na ten temat powiedziane. Niestety, jak ukazuje codzienna praktyka, zwłaszcza samorządów, wciąż jest problemem uchwycenie tych cech aktu stanowionego przez organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego, które w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości nadają konkretnej uchwale charakter prawa miejscowego.

Poza wszelką wątpliwością pozostaje jednak lokalny charakter aktów prawa miejscowego. Dlatego też, na początku niniejszych rozważań, chciałbym przywołać znaczenie słowa „lokalny”, które zgodnie z definicją *Słownika języka polskiego PWN*¹ oznacza „istniejący lub działający na danym obszarze, ale również charakterystyczny dla danego obszaru”. Takim doprecyzowaniem tego drugiego znaczenia słowa „lokalny” będzie koloryt lokalny oznaczający „zespół realiów charakterystyczny dla danego przedmiotu, miejsca, środowiska lub czasu”². Dlatego też, mając świadomość prowadzenia rozważań tylko na gruncie prawa, przy badaniu aktów prawa miejscowego z punktu widzenia cech właściwych prawu miejscowemu patrzemy głównie na aspekt lokalności w wymiarze terytorialnym. Kiedy analizujemy literaturę dotyczącą stanowienia prawa miejscowego, zauważamy, iż praktycznie omawia się w niej jedynie aspekt terytorialności. W niniejszych rozważaniach chciałbym natomiast zaproponować spojrzenie na zagadnienie lokalności aktów prawa miejscowego pod kątem dwóch aspektów: terytorialnego i charakterystycznego dla danego obszaru.

Na początek jednak należy uwypuklić kwestię samej definicji aktów prawa miejscowego. Kwestia ta, z pozoru niebudząca wątpliwości, od lat powoduje różnego rodzaju spory i problemy zarówno w teorii prawa, jak i w praktyce administracyjnej. Przy braku legalnej definicji aktów prawa miejscowego wielu autorów podejmuje próbę stworzenia definicji na własne potrzeby. Dla przykładu, P. Lisowski i A. Ostapski za akt prawa miejscowego uważają „akt normatywny w znaczeniu materialnym

* Mgr Tomasz Czuczak – sekretarz Miasta Koszalina.

1 <https://sjp.pwn.pl/szukaj/lokalny.html> (dostęp: 15 października 2017 r.).

2 Tamże.

i formalnym (lub przynajmniej w znaczeniu materialnym), zawierający co najmniej jedną normę powszechnie obowiązującego prawa, ustanowiony przez podmiot administrujący, będący terenowym organem administracji publicznej³. Z kolei J. Czerw i I. Krześnicki wskazują, że podstawową cechą aktu prawa miejscowego jest powszechność jego obowiązywania na terenie działania organu, który je ustanowił, natomiast adresatami są wszystkie podmioty, które na danym obszarze przebywają czy mają swoją siedzibę, a więc nie są nimi tylko mieszkańcy danej gminy, powiatu, czy województwa⁴. Przy braku definicji legalnej warto powtórzyć za D. Dąbek podstawowe elementy aktu prawa miejscowego; mianowicie jest on aktem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, stanowiącym w granicach i na podstawie ustaw, stanowiącym przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej oraz został on ogłoszony⁵.

Podkreślić należy, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione tylko na podstawie przepisów rangi ustawowej. W tej kwestii jednoznacznie wypowiedział się w 2002 r. Trybunał Konstytucyjny, uznając za niekonstytucyjne przepisy rozporządzenia Rady Ministrów przyznające radom gmin uprawnienia do ustanawiania opłat za parkowanie samochodów na drogach publicznych.⁶

Na koniec rozważań dotyczących definicji warto przytoczyć fragment postanowienia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego charakteru aktów prawa miejscowego. W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Konstytucja RP „posługuje się tylko ogólną definicją aktów prawa miejscowego. Mimo dużego zróżnicowania tych aktów zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym (akty organów administracji rządowej, jak i samodzielnych, o zupełnie innej pozycji ustrojowej, organów samorządu terytorialnego). Konstytucja nie wymienia ich nazw rodzajowych. W poszczególnych ustawach, będących podstawą wydawania aktów prawa miejscowego, występują one jako uchwały, zarządzenia lub rozporządzenia porządkowe, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego itp. Co więcej, samo nazwanie jakiegoś aktu administracji rządowej rozporządzeniem, a aktu organu samorządu terytorialnego uchwałą itp. nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne są każdorazowe ustalenia, czy dany akt mimo swojej specyfiki przedmiotowej lub podmiotowej i takiego a nie innego stopnia konkretyzacji jest lub nie jest aktem prawa miejscowego. Tak zróżnicowana wewnętrznie sfera prawotwórstwa wymaga też traktowania w sposób odrębny każdego rodzaju aktu prawa miejscowego przy badaniu, czy mieści się on w wymogach związanych

3 P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 15.

4 S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 12, s. 7.

5 Tamże, s. 7–8.

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r. dotyczący konstytucyjności wprowadzenia opłat za parkowanie samochodów na drogach publicznych, P 6/02, OTK-A 2002 nr 7, poz. 91.

z aktami normatywnymi określonymi w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji⁷.

Do organów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego, o których mowa w ustawach, zaliczamy rady gmin, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, rady powiatów, zarządy powiatów, sejmiki województw, wojewodę i terenowe organy administracji niespolonej.

Lokalny – czyli terytorialny – charakter aktów prawa miejscowego jest co do zasady bezsporny i raczej nie powinien powodować żadnych wątpliwości natury prawnej. W tym zakresie główną cechą odróżniającą inne przepisy powszechnie obowiązujące od przepisów prawa miejscowego jest fakt, że te ostatnie obowiązują tylko na obszarze właściwości miejscowej organu, który je ustanowił. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Ten przepis Konstytucji rozstrzyga w całości kwestię lokalnego charakteru aktów prawa miejscowego.

Orzecznictwo sądowe w tej materii jest ugruntowane – i potwierdza to, co wynika z ustawy konstytucyjnej. Dla przykładu, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Akty prawa miejscowego [...] są aktami powszechnie obowiązującymi (czyli dotyczą wszystkich mieszkańców oraz podmiotów znajdujących się pod działaniem organów stanowiących takie normy prawne). Najważniejszą cechą odróżniającą przepisy prawa miejscowego od przepisów powszechnie obowiązujących jest lokalny charakter miejsca obowiązywania tych norm, gdyż nie obowiązują one poza obszarem, na jakim zostały określone. Przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Art. 94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Natomiast art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu”⁸. W ustawie o samorządzie gminnym⁹ w art. 40 ust. 1 znajduje się doprecyzowanie lokalnego charakteru prawa miejscowego poprzez stwierdzenie: „na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”.

Lokalny charakter aktów prawa miejscowego oznacza, że obowiązują one co do zasady na obszarze całej gminy. Należy zadać pytanie, czy akty prawa miejscowego mogą obowiązywać także na pewnym obszarze gminy, na wyznaczonej części lub

7 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. – SK 42/02, OTK-A 2004 nr 9, poz. 97.

8 S. Bułajewski, dz. cyt., s.12.

9 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).

w pewnych obszarach. O ile sytuacja np. dla samorządu województwa jest czytelna, gdyż w art. 89 ustawy o samorządzie województwa¹⁰ wprost znajduje się sformułowanie pozwalające sejmikowi stanowić akty prawa miejscowego na obszarze części województwa, to takiego sformułowania nie ma w ustawie o samorządzie gminnym. Taka możliwość nie jest zapisana wprost także w ustawie o samorządzie powiatowym. Zgodnie z art. 40 tejże ustawy rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego na obszarze powiatu¹¹. Jednakże w literaturze dotyczącej tego zagadnienia ugruntowany jest pogląd, że taka możliwość istnieje, o czym świadczy przede wszystkim praktyka w stanowieniu aktów prawa miejscowego.

Są akty prawa miejscowego, które obowiązują tylko na pewnym obszarze gminy. W przypadku Koszalina, ale można tutaj mówić o wszystkich samorządach szczebla gminnego, są to niewątpliwie plany zagospodarowania przestrzennego, które co do zasady obejmują tylko pewien bardzo dokładnie określony obszar gminy¹². Jeżeli w polskiej rzeczywistości gminnej spotyka się plany zagospodarowania przestrzennego, które będąc efektem jednej uchwały, obejmowałyby cały obszar danej jednostki terytorialnej, jest to wyjątek, nie reguła. W tym przypadku mamy zatem do czynienia z ograniczeniem obowiązywania prawa miejscowego do części terytorium gminy.

Kolejnym przykładem, w którym prawo miejscowe obowiązuje tylko na pewnym obszarze Koszalina, jest uchwała nr XLV/660/2014 Rady Miejskiej w Koszalinie z 26 czerwca 2014 roku w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości.¹³ Zgodnie z § 1 tej uchwały zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty, budynki, budowle, znajdujące się na terenach położonych w Koszalinie w podstrefie „Koszalin” Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Zwolnienie, o którym mowa, ma zastosowanie do nieruchomości zajętych wyłącznie przez przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁴, będących płatnikami podatku od nieruchomości, którzy działają na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach strefy ekonomicznej. Podobnie zresztą jest we wszystkich gminach, gdzie wydzielone są obszary funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych.

Trzecim przykładem prawa miejscowego obowiązującego tylko na obszarze części miasta Koszalina jest uchwała nr XV/185/2011 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz

10 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.).

11 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868, z późn. zm.).

12 Przykładem planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego tylko na wybranym obszarze miasta jest uchwała nr XXIV/431/2001 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 25 maja 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego między ul. Władysława IV a ul. Batalionów Chłopskich w Koszalinie (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego nr 23, poz. 490). Na podstawie tej uchwały planem objęto obszar około 150 ha.

13 Uchwała nr XLV/660/2014 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego, poz. 2824).

14 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168, z późn. zm.).

ustalenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w Koszalinie.¹⁵

W zakresie lokalnego, a bardziej terytorialnego, charakteru prawa miejscowego należy wspomnieć o pewnym wyjątku. Nie miał on do tej pory zastosowania w gminie Koszalin, gdyż nie miało miejsca łączenie innych gmin z miastem Koszalin. Chodzi o art. 4ea ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż „akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia”¹⁶. W Polsce niezwykle rzadko, o ile w ogóle, dochodzi do połączenia gmin – i może z tego powodu nie wystąpiły związane z tym problemy. Można sobie jednak wyobrazić, że przez jakiś czas po połączeniu w danej, nowej w rozumieniu ustawy, gminie (de facto jest to dalej jedna z gmin, która poszerzyła swoje granice o obszar innej gminy) będą obowiązywały dwa porządki prawne. Mogą np. obowiązywać dwie uchwały różnicujące wysokość maksymalnego dofinansowania opłat za doskonalenie nauczycieli, mogą obowiązywać różne tryby udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych, różne wysokości opłat za przedszkola czy żłobki, a nawet mieszkańcy korzystający z komunikacji publicznej, wsiadając w różnych częściach nowej gminy, mogą ponosić różne opłaty za przejazd komunikacją publiczną, pojawiają się też kwestie różnych wzorów formularzy podatkowych, stawek podatków od nieruchomości, ewentualnych zwolnień podatkowych. To tylko niektóre z przykładów uchwał prawa miejscowego, które w przypadku połączenia gmin w jedną nową gminę mogą spowodować bałagan prawny, ale także skutecznie utrudnić życie mieszkańcom nowej jednostki samorządu terytorialnego.

Rada Miejska w Koszalinie podejmuje kilkadziesiąt uchwał o charakterze prawa miejscowego. Część z nich, jak uchwały podatkowe, powtarza się co roku, mniejsze gminy najczęściej podejmują mniej uchwał tego typu. Być może należałoby się zastanowić i na etapie podejmowania decyzji przez Radę Ministrów o połączeniu gmin określić, który porządek prawny będzie obowiązywał po połączeniu. Tak jak zostało wykazane, z punktu widzenia ustawy o samorządzie gminnym po połączeniu gmin powstaje nowa jednostka organizacyjna. Gdyby miasto Koszalin połączyło się np. z sąsiednią gminą miejsko-wiejską Mielno, w wyniku połączenia na pewno zmieniłby się obszar terytorialny gminy, ale zapewne pozostałaby nazwa Koszalin. W każdym takim przypadku pozostanie nazwa którejś z gmin istniejących przed połączeniem – prawdopodobnie będzie to nazwa większej gminy. Zgodnie z art. 4e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku łączenia gmin Prezes Rady

15 Uchwała nr XV/185/2011 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz ustalenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w Koszalinie (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego, poz. 2723, z późn. zm.).

16 Ustawa o samorządzie gminnym.

Ministrów, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza pełnomocnika do spraw połączenia gmin spośród pracowników podległych wojewodzie albo pracowników urzędu gminy, której obszar wchodzi w skład łączonej gminy. Rolą pełnomocnika powinno być zatem doprowadzenie do sytuacji, w której z chwilą połączenia gmin ustalone będzie, które akty prawa miejscowego będą obowiązywały na terenie nowej gminy. Z punktu widzenia zarządzania gminą niedopuszczalna jest sytuacja współowiadzania dwóch lub więcej porządków prawnych, gdyż z dużym prawdopodobieństwem doprowadzić to może do chaosu organizacyjnego. Proces łączenia gmin nie jest zdarzeniem nagłym, niespodziewanym, którego nie da się zaplanować, i powinien być przeprowadzony w sposób, który wyeliminuje ryzyko chaosu.

Lokalny charakter aktów prawa miejscowego w znaczeniu charakterystycznym dla danego obszaru świadczy o istocie samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Ma ona własną osobowość prawną, jej samodzielność podlega ochronie sądowej, wykonuje ona swoje zadania na własną odpowiedzialność. Także treść art. 15 Konstytucji RP, który stanowi, iż zasadniczy podział terytorialny uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe, pozwala dostrzec ten aspekt lokalności aktów prawa miejscowego.

Każda gmina, wykonując identyczne zadania zapisane w ustawach, robi to w sposób najbardziej adekwatny do swojej sytuacji finansowej, terytorialnej, demograficznej. Gmina, realizując zadania wynikające z ustaw, może w ramach swojego osądu i uznania ustanawiać priorytety. Takimi przykładami uchwał przyjętych przez radę miejską jest chociażby uchwała nr XXVII/413/2005 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 5 czerwca 2005 r. w sprawie procedury wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez grupę mieszkańców, czy uchwała nr XXV/334/2016 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Pożytku Publicznego w Koszalinie¹⁷. Są to przykłady uchwał, które nie stanowią realizacji zadań obligatoryjnych. To od danego samorządu zależy, czy chce pogłębiać współpracę z sektorem pozarządowym, czy chce przyznać swoim mieszkańcom prawo inicjatywy uchwałodawczej. Możliwość stanowienia prawa miejscowego zawsze musi wynikać z upoważnienia ustawowego i zawierać się w ramach przepisów, ale to bardzo często od samorządu gminnego zależy, jaki kształt prawo miejscowe ostatecznie przybierze. Liczne przykłady uchwał nadających nazwy ulicom są przykładem ukazywania i oddziaływania lokalnej tradycji, tożsamości i są właściwe tylko dla danej gminy.

Ważną kwestią dotyczącą stanowienia aktów prawa miejscowego jest nadzór sprawowany przez właściwe organy. Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, natomiast organami

17 Uchwała nr XXV/334/2016 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Pożytku Publicznego w Koszalinie (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego, poz. 5210).

nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów oraz wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Warto w związku z tym wskazać na dziwną praktykę, która od pewnego czasu zaczęła funkcjonować w Koszalinie, a mianowicie utworzył się pozakonstytucyjny organ nadzoru w postaci prokuratury. W swoim piśmie z dnia 12 lipca 2017 r. sygn. PR 433.16..2017 Prokurator Rejonowy w Koszalinie informuje: „W związku z pismem Prokuratury Regionalnej w Szczecinie dotyczącym konieczności badania uchwał prawa miejscowego proszę na podstawie art. 69 § 1 i 2 ustawy – Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 [...] o nadesłanie kopii obowiązujących uchwał wraz z uzasadnieniem oraz informacją o dacie i miejscu publikacji, jeśli akt był zmieniony lub uchylony proszę o nadesłanie kopii tych aktów wraz z uzasadnieniami, wraz z informacją o dacie i miejscu publikacji, jeśli w stosunku do tych aktów prawnych wydane zostało rozstrzygnięcie nadzorcze, proszę o kopię takiego rozstrzygnięcia, jeśli wobec wskazanych aktów prawnych jakikolwiek uprawniony podmiot skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego proszę o podanie sygnatury akt sprawy sądowej oraz dane zaskarżonego aktu prawnego. Proszę także o informację, czy obecnie toczą się postępowania sądownoadministracyjne dotyczące rozpoznania skarg na uchwały prawa miejscowego wraz z podaniem sygnatury akt sprawy oraz dane zaskarżonego aktu. Powyższe dotyczy aktów prawa miejscowego uchwalonych w drugim kwartale 2017 roku. W związku z wyznaczonym terminem sprawozdań z dokonanych badań proszę o realizację do 25 sierpnia 2017 roku. W zakresie aktów prawa miejscowego uchwalonych w III kwartale proszę o realizację do 3 października 2017 roku.”¹⁸

W dotychczasowej praktyce zdarzało się, że prokuratura badała akty prawa miejscowego, jednakże zawsze dotyczyło to konkretnego aktu i były to sytuacje jednostkowe. Art. 69 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze stanowi: „Jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, prokurator może żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchiwać świadków i zasięgać opinii biegłych, a także przeprowadzać oględziny w celu wyjaśnienia sprawy.”¹⁹ Korzystając z tej samej podstawy prawnej, Prokurator Rejonowy w dniu 29 sierpnia 2017 r. zwrócił się w kolejnym piśmie, sygn. PR 433.16.2017²⁰, z prośbą o nadesłanie dodatkowo protokołów sesji Rady, na których podjęto dany akt prawa, i informacji, czy wypełniono wymóg przedłożenia aktu organowi nadzoru oraz ponownie informację, czy dane akty były nowelizowane. Informacje te także odnoszą się do aktów prawa miejscowego uchwalonych w II i III kwartale 2017 r. Z uwagi na to, że taka praktyka jest czymś nowym w działaniu prokuratury, trudno ocenić, jaki jest cel tych działań. Niewątpliwie należy zadać sobie pytanie, dlaczego prokuratura bada wszystkie akty prawa miejscowego, skoro takie same czynności wykonuje zgodnie z Konstytucją organ nadzoru, czyli wojewoda. Jeszcze bardziej zastanawiające

18 Pismo Prokuratora Rejonowego w Koszalinie z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. PR 433.16.2017.

19 Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177, z późn. zm.).

20 Pismo Prokuratora Rejonowego w Koszalinie z dnia 29 sierpnia 2017 r., sygn. PR 433.16.2017.

w kontekście brzmienia art. 69 ustawy – Prawo o prokuraturze żądanie przesyłania aktów prawa miejscowego w przyszłości. Czy zasadne jest twierdzenie, że prokuratura *a priori* podejrzewa Radę Miejską w Koszalinie o łamanie zasad praworządności nawet wobec uchwał, które jeszcze nie powstały? Jeżeli tak, to na jakiej podstawie?

Największym problemem w przypadku aktów prawa miejscowego jest kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Oczywiście nie dotyczy to ugruntowanych przypadków (podatki, plany zagospodarowania itp.). Wydaje się, że potrzebna jest definicja legalna aktu prawa miejscowego, jednakże z uwagi na trudności z jej wypracowaniem można by rozważyć wskazywanie w ustawach, które z uchwał stanowionych przez samorządy powinny mieć status aktów prawa miejscowego. Kolejny wniosek to wniosek *de lege ferenda* polegający na uregulowaniu wskazanej kwestii obowiązywania dwóch porządków prawnych na terenie jednej gminy po połączeniu.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807, z późn. zm.).
- Uchwała nr XLV/660/2014 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 9 lipca 2014 r., poz. 2824).
- Uchwała nr XV/185/2011 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz ustalenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w Koszalinie (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 2 grudnia 2011 r., poz. 2723, z późn. zm.).
- Uchwała nr XXVII/413/2005 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 5 czerwca 2005 r. w sprawie procedury wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez grupę mieszkańców.
- Uchwała nr XXV/334/2016 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Pożytku Publicznego w Koszalinie (Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 grudnia 2016 r., poz. 5210).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r. – P 6/02, OTK-A 2002 nr 7, poz. 91.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r. – SK 42/02, OTK-A 2004 nr 9, poz. 97.

Pisma

- Pismo Prokuratury Rejonowej w Koszalinie z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. PR 433.16.2017.
- Pismo Prokuratury Rejonowej w Koszalinie z dnia 29 sierpnia 2017 r., sygn. PR 433.16.2017.

Literatura

Buławajewski S., *Pojęcie akty prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.

Lisowski P., Ostapki A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/lokalny.html> (dostęp: 15 października 2017 r.).

Streszczenie

Lokalny charakter aktów prawa miejscowego na przykładzie uchwał Rady Miejskiej w Koszalinie

W artykule autor porusza kwestie dotyczące lokalnego charakteru stanowienia prawa miejscowego na przykładzie miasta Koszalin. Autor ukazuje kwestie lokalności w dwóch wymiarach: terytorialnym i lokalnym, czyli charakterystycznym dla danego miejsca, gminy. W artykule autor zwraca także uwagę na niebezpieczeństwo związane z sytuacją połączenia gmin i występowaniem dwóch porządków prawnych na obszarze gminy, która powstaje w wyniku połączenia.

Słowa kluczowe: gmina, uchwała, prawo miejscowe, nadzór, łączenie gmin, samorząd.

Summary

Local character of acts of local law on the example of resolutions of the City Council of Koszalin

The article concerns the local nature of “acts of local law” issued by authorities of local self-government on the example of the City of Koszalin. The author notes two aspects of the local character of acts of local law: the territorial one and the unique, characteristic only for the given locality one. Attention is paid to the possible case of the merger of local communities as legislation in force provides for (temporary) co-existence of previous acts of local law on the territory of previously separate entities, what could provoke a disorder in functioning local law after the merger.

Key words: Municipality, council resolution, local law, supervision, merger of municipalities, self-government.

Spis treści

Słowo wstępne	3
Wprowadzenie	5

ROZDZIAŁ I

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO W SYSTEMIE PRAWA

Elżbieta Mreńca, Piotr Benedykt Zientarski – <i>Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współkształtowania powszechnie obowiązującego prawa</i>	9
Bibliografia	21
Streszczenie	23
Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk – <i>Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne</i>	24
Bibliografia	45
Streszczenie	47
Igor Zachariasz – <i>Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne</i>	48
Bibliografia	56
Streszczenie	58

ROZDZIAŁ II

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO – KWESTIE OGÓLNE

Adam Bosiacki – <i>Władztwo terytorialne jako źródło aktów prawa miejscowego – doświadczenie polskie</i>	61
Bibliografia	68
Streszczenie	70
Elżbieta Mreńca, Piotr Benedykt Zientarski – <i>Czynniki wpływające na jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego</i>	71
Bibliografia	80
Streszczenie	83

ROZDZIAŁ III

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO STANOWIONE PRZEZ ORGANY GMINY

Hubert Izdebski – <i>Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego</i>	87
Bibliografia	94
Streszczenie	96
Arkadiusz Cudak – <i>Uchwały rady gminy upoważniające do załatwienia indywidualnych spraw w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych</i>	98
Bibliografia	107
Streszczenie	109

ROZDZIAŁ IV

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO STANOWIONE PRZEZ ORGANY POWIATU

Karolina Borecka – <i>Charakterystyka aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy powiatu</i>	113
Bibliografia	123
Streszczenie	125

ROZDZIAŁ V

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO STANOWIONE PRZEZ ORGANY MIAST NA PRAWACH POWIATU

Małgorzata Niewiadomska-Cudak – <i>Charakterystyka działalności uchwałodawczej organu stanowiącego na przykładzie Rady Miejskiej w Łodzi w VII kadencji (2014–2018)</i>	129
Bibliografia	140
Streszczenie	142
Tomasz Czuczak – <i>Lokalny charakter aktów prawa miejscowego na przykładzie uchwał Rady Miejskiej w Koszalinie</i>	143
Bibliografia	151
Streszczenie	153

ISBN 978-83-65711-29-8