

# PRAWO MIEJSCOWE

Dorota Dąbek

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **3**

# PRAWO MIEJSCOWE

Dorota Dąbek

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**3**

---

Stan prawny na 1 października 2020 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne  
Kamil Kurdej

Projekt okładek serii  
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-113-7  
3. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	13
<b>Słowo wstępne</b> .....	19
<b>Rozdział I</b>	
<b>Ewolucja zasad stanowienia prawa miejscowego w polskim porządku prawnym</b> .....	
1. Pojęcia podstawowe .....	21
2. Prawo miejscowe w regulacjach międzywojennych .....	24
3. Prawo miejscowe po 1945 r. ....	25
4. Prawo miejscowe po reformie z 1990 r. ....	30
5. Prawo miejscowe po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. i reformie ustrojowej państwa z lat 1998–1999 .....	31
<b>Rozdział II</b>	
<b>Akty prawa miejscowego a system źródeł prawa</b> .....	33
1. Definicja legalna aktów prawa miejscowego .....	33
2. Konstytucyjny system źródeł prawa .....	38
2.1. Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł .....	38
2.2. Konstytucyjny system źródeł prawa .....	42
2.3. Cechy źródeł prawa powszechnie obowiązującego i aktów podustawowych .....	45
3. System źródeł prawa administracyjnego .....	47
3.1. Pojęcie prawa administracyjnego .....	47
3.2. Cechy charakterystyczne źródeł prawa administracyjnego .....	48
3.2.1. Brak kompleksowej kodyfikacji .....	48
3.2.2. Wielość form .....	49
3.2.3. Niejednorodność materii .....	49
3.2.4. Zmienność .....	50
3.2.5. Stanowienie źródeł prawa przez samą administrację .....	50
3.2.6. Występowanie ewenementu lokalnego .....	51
3.2.7. Hierarchiczność .....	51

3.3. Doktrynalne pojęcie źródeł prawa administracyjnego oraz ich systematyzacji .....	51
3.4. Rodzaje źródeł prawa administracyjnego .....	53
3.4.1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego .....	54
3.4.2. Źródła prawa wewnętrznego .....	59
3.4.3. Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego ...	61

### Rozdział III

<b>Akty prawa miejscowego a podstawowe zasady ustrojowe .....</b>	<b>65</b>
1. Akty prawa miejscowego a zasada podziału i równowagi władz .....	65
2. Przyczyny powierzenia kompetencji stanowienia prawa powszechnie obowiązującego organom terenowym .....	68
3. Akty prawa miejscowego a zasada państwa unitarnego i jednolitość systemu prawa .....	71
4. Akty prawa miejscowego a akty stosowania prawa (formy działania administracji publicznej <i>sensu stricto</i> ) .....	73
5. Akty prawa miejscowego a hierarchia źródeł prawa .....	75
6. Zakres mocy wiążącej aktów prawa miejscowego .....	79
6.1. Związanie adresatów (obywateli) prawem miejscowym .....	79
6.2. Związanie organów administracji publicznej prawem miejscowym ...	80
6.3. Zakres związania sędziów treścią prawa miejscowego .....	82

### Rozdział IV

<b>Cechy podstawowe aktów prawa miejscowego .....</b>	<b>85</b>
1. Kompetencja i delegacja do stanowienia prawa miejscowego .....	86
2. Normatywny charakter aktów prawa miejscowego .....	86
3. Abstrakcyjny i generalny charakter aktów prawa miejscowego .....	88
4. Powszechny charakter aktów prawa miejscowego .....	91
5. Ograniczony terytorialnie zasięg działania aktów prawa miejscowego ....	95
6. Lokalny charakter spraw regulowanych aktami prawa miejscowego .....	96
7. Wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego .....	97
8. Brak możliwości samodzielnego regulowania aktem prawa miejscowego spraw należących do „materii ustawowej” .....	99

### Rozdział V

<b>Podstawa prawna stanowienia aktów prawa miejscowego .....</b>	<b>103</b>
1. Upoważnienie konstytucyjne i ustawowe (kompetencja i delegacja) .....	103
2. Upoważnienia zawarte w aktach ponadustawowych .....	108
3. Zakaz upoważnień podustawowych .....	109
4. Zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych .....	110
5. Rodzaje upoważnień ustawowych .....	112
5.1. Szczegółowe upoważnienie ustawowe .....	112

5.1.1. Istota .....	112
5.1.2. Minimalna treść .....	113
5.2. Upoważnienie o charakterze generalnym .....	115
5.2.1. Istota .....	115
5.2.2. Minimalna treść .....	115
5.2.3. Przykłady .....	116
6. Upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego a upoważnienie do stanowienia rozporządzeń .....	117
7. Obligatoryjne i fakultatywne stanowienie prawa miejscowego .....	119

## Rozdział VI

<b>Podmioty wyposażone w kompetencje do stanowienia prawa miejscowego</b> ..	123
1. Wojewoda i organy administracji niespolonej .....	123
2. Znaczenie pojęcia „organy samorządu terytorialnego” .....	124
3. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego .....	126
4. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego .....	128
5. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego .....	132
6. Podmiot zastępujący organy samorządu terytorialnego (komisarz rządowy, osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów) .....	134
7. Organ nadzoru nad samorządem terytorialnym .....	138
8. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego w drodze referendum lokalnego .....	139
9. Przeniesienie kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w drodze porozumienia .....	146
10. Kompetencje prawotwórcze związku komunalnego .....	151
11. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez stowarzyszenia i inne prywatnoprawne formy współdziałania .....	154

## Rozdział VII

<b>Rodzaje aktów prawa miejscowego</b> .....	157
1. Kryteria podziału .....	157
2. Prawo miejscowe samorządu terytorialnego .....	159
2.1. Istota samorządu terytorialnego – założenia ustrojowe .....	160
2.2. Państwowy charakter samorządowych aktów prawa miejscowego .....	162
2.3. Pierwotne i wtórne źródło pochodzenia uprawnień prawotwórczych samorządu .....	163
2.4. Brak generalnej klauzuli autonomii prawodawczej samorządu terytorialnego .....	164
2.5. Prawotwórstwo samorządowe a zasada pomocniczości .....	167
2.6. Prawotwórstwo samorządu terytorialnego a charakter jego zadań ....	168

2.7. Podstawowe kierunki prawotwórczej działalności organów samorządu terytorialnego .....	169
2.8. Ryzyko odwracania pierwszeństwa legislacji samorządowej .....	170
2.9. Samorządowe akty prawa miejscowego stanowione „zastępczo” przez organy nadzoru .....	172
2.9.1. Zarządzenia zastępcze organów nadzoru w sprawach własnych samorządu .....	172
2.9.2. Zarządzenia zastępcze organów nadzoru w sprawach zleconych i powierzonych samorządowi .....	177
2.9.3. Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru samorządowego prawa miejscowego nakazane przez sąd .....	179
3. Prawo miejscowe administracji rządowej .....	180
4. Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym .....	182
4.1. Konstrukcja upoważnień ustawowych i zakres związania ich granicami .....	182
4.2. Przykłady upoważnień ustawowych .....	184
5. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym .....	191
5.1. Konstrukcja upoważnienia ustawowego .....	191
5.2. Przesłanki .....	193
5.2.1. Przesłanka prawna .....	194
5.2.2. Przesłanka faktyczna .....	196
5.2.3. Przesłanka terytorialna .....	199
5.3. Grzywna .....	199
5.4. Zakaz interpretacji rozszerzającej .....	200
6. Samorządowe akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym .....	201
6.1. Statut .....	204
6.1.1. Powszechność obowiązywania .....	205
6.1.2. Samoistny charakter .....	206
6.1.3. Ograniczenie samoistności statutu .....	210
6.1.4. Statut a inne akty prawa miejscowego .....	211
6.2. Akty normujące zasady zarządu mieniem jednostki samorządowej ...	213
6.3. Akty normujące zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego .....	215
7. Charakter prawny aktów planowania .....	216
8. Charakter prawny uchwał budżetowych .....	223
9. Równorzędność hierarchiczna poszczególnych rodzajów aktów prawa miejscowego .....	224
<b>Rozdział VIII</b>	
<b>Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego .....</b>	<b>227</b>
1. Formy prawne aktów prawa miejscowego .....	227

1.1. Rozporządzenia i zarządzenia wojewody i organów administracji niezespólonej .....	228
1.2. Uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego .....	229
1.3. Uchwały zarządów jednostek samorządu terytorialnego .....	230
1.4. Zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) .....	231
1.5. Uchwały zgromadzenia związku komunalnego i jego zarządu .....	232
1.6. Akty prawa miejscowego stanowiące przez osobę zastępującą organy jednostek samorządu terytorialnego .....	232
1.7. Zarządzenia zastępcze organu nadzoru .....	233
2. Wymogi proceduralne aktów prawa miejscowego .....	233
2.1. Wymogi ogólne .....	233
2.2. Wymogi wynikające z przepisów szczególnych .....	234
2.2.1. Zaopiniowanie .....	234
2.2.2. Uzgodnienie .....	238
2.2.3. Konsultacje .....	239
2.2.4. Wspólne stanowienie prawa miejscowego .....	240
2.3. Wymogi techniki prawodawczej .....	240
2.4. Inne wymogi formalne .....	251
3. Procedura uchwałodawcza .....	253
3.1. Pojęcia: inicjatywa uchwałodawcza, wniosek o podjęcie uchwały, przygotowanie projektu uchwały .....	253
3.2. Inicjatywa uchwałodawcza .....	254
3.3. Przedłożenie i przygotowanie projektu uchwały .....	256
3.4. Zwołanie sesji i umieszczenie projektu uchwały w porządku obrad ...	259
3.5. Przygotowanie sesji .....	261
3.6. Zasada jawności sesji .....	262
3.7. Procedura sesyjna .....	262
3.8. Podjęcie uchwały .....	264
3.8.1. Zasady ogólne .....	264
3.8.2. Wyjątki od zasad ogólnych .....	267
3.9. Podpisanie uchwały .....	268
4. Publikacja aktów prawa miejscowego .....	269
4.1. Ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym .....	269
4.2. Ogłoszenie w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu .....	272
4.3. Obowiązek informowania o obowiązującym prawie miejscowym ....	275
4.4. Fikcja powszechnej znajomości prawa a prawo miejscowe .....	277
4.5. Termin wejścia w życie aktów prawa miejscowego .....	278
4.6. Zasada nieretroaktywności aktów prawa miejscowego .....	280
5. Warunki skuteczności prawa miejscowego .....	282



**Rozdział IX**

<b>Kontrola aktów prawa miejscowego</b> .....	285
1. System kontroli prawa miejscowego – założenia ogólne .....	285
2. Kontrola innych niż prawo miejscowe powszechnie obowiązujących źródeł prawa – aspekt porównawczy .....	288
2.1. Organy sprawujące kontrolę .....	288
2.2. Tryb .....	289
2.3. Kryteria .....	289
2.4. Rodzaje rozstrzygnięć .....	290
2.5. Termin .....	291
3. Kontrola samorządowego prawa miejscowego przez organy nadzoru .....	291
3.1. Tryb .....	292
3.2. Kryteria .....	294
3.3. Rodzaje rozstrzygnięć .....	294
3.4. Termin .....	298
4. Kontrola prawa miejscowego administracji rządowej przez organy nadzoru .....	299
4.1. Tryb .....	300
4.2. Kryteria .....	301
4.3. Rodzaje rozstrzygnięć .....	302
4.4. Termin .....	303
5. Kontrola legalności prawa miejscowego przez sądy administracyjne .....	304
5.1. Podstawy prawne .....	304
5.2. Przedmiot zaskarżenia .....	304
5.3. Tryb .....	307
5.3.1. Tryb bezpośredni .....	308
5.3.2. Tryb pośredni – skargi jednostek samorządu terytorialnego na akty nadzoru .....	324
5.3.3. Skargi na bezczynność prawotwórczą .....	327
5.4. Wstrzymanie wykonania .....	333
5.5. Rodzaje i zakres rozstrzygnięć .....	335
5.6. Termin .....	337
5.7. Kryteria kontroli i przedmiot ochrony sądowej .....	339
6. Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego .....	341
6.1. Podmiot uprawniony i tryb kontroli konstytucyjności prawa miejscowego .....	341
6.2. Skarga konstytucyjna .....	342
6.2.1. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego .....	342
6.2.2. Skarga konstytucyjna a skarga „powszechna” .....	344
6.3. Instytucja pytań prawnych .....	348
7. Inne formy kontroli aktów prawa miejscowego .....	349

8. Ocena systemu kontroli prawa miejscowego .....	353
---	-----

## **Rozdział X**

<b>Przesłanki i skutki utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego .....</b>	<b>357</b>
1. Skutki nieprzestrzegania prawa miejscowego .....	357
2. Przesłanki utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego .....	358
2.1. Klauzule derogacyjne niezależne od wadliwości aktu .....	358
2.2. Klauzule derogacyjne będące skutkiem normatywnej wadliwości aktu .....	359
2.3. Przekroczenie granic upoważnień ustawowych .....	360
2.3.1. Nałożenie obowiązków lub ograniczeń nieprzewidzianych w ustawie .....	360
2.3.2. Sprzeczność z celem ustawy .....	363
2.3.3. Wprowadzanie procedur nieprzewidzianych ustawą .....	364
2.3.4. Obchodzenie obowiązków lub ograniczeń ustawy .....	365
2.3.5. Wprowadzanie kar grzywny .....	365
2.3.6. Powtórzenie treści ustawy .....	366
2.3.7. Brak przesłanki prawnej do wydania przepisu porządkowego – dublowanie regulacji ustawowych .....	367
2.3.8. Brak przesłanki faktycznej do wydania przepisu porządkowego .....	369
2.3.9. Sprzeczność z celem przepisów porządkowych .....	370
2.3.10. Pominięcia prawodawcze .....	370
2.4. Wygaśnięcie .....	371
2.4.1. Przesłanki faktyczne powodujące wygaśnięcie .....	371
2.4.2. Uchylenie lub zmiana podstawy prawnej .....	373
2.5. Faktyczne wygaśnięcie na skutek zniesienia odpowiedzialności za niewykonanie aktu prawa miejscowego .....	376
2.6. Akty pozorne .....	377
3. Wpływ utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na rozstrzygnięcia indywidualne wydane na jego podstawie .....	377
3.1. Skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego .....	378
3.2. Skutki stwierdzenia nieważności przez sąd administracyjny .....	379
3.3. Skutki stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru .....	381
3.4. Skutki uchylenia przez organ nadzoru .....	381
3.5. Wniosek .....	382
4. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu normatywnej bezprawności .....	382
<b>Bibliografia .....</b>	<b>389</b>

## SŁOWO WSTĘPNE

Zawarta w książce analiza aktów prawa miejscowego ujęta została z dwóch różnych perspektyw: z punktu widzenia cech prawa miejscowego jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz z punktu widzenia pozycji prawnej podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze, tj. samodzielnego i niezależnego samorządu terytorialnego oraz podporządkowanych hierarchicznie terenowych organów administracji rządowej.

W książce omówione zostały trzy zasadnicze grupy zagadnień. Punkt wyjścia stanowi analiza teoretycznoprawna charakteru prawnego aktów prawa miejscowego w świetle ustaleń teorii prawa dotyczących pojęcia prawa i jego źródeł, legislacji administracyjnej oraz konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz oraz jej odniesienie do przyjętej obecnie w Polsce koncepcji ustrojowej systemu źródeł prawa (rozdziały I–IV). Drugą część stanowi odniesienie wyników rozważań teoretycznych do istniejącej u nas regulacji normatywnej zasad stanowienia i obowiązywania aktów prawa miejscowego (rozdziały V–VIII). W tej części przedmiotem analizy są podstawy prawne stanowienia aktów prawa miejscowego, podmioty upoważnione do ich stanowienia, rodzaje aktów prawa miejscowego oraz procedura prawodawcza. Ta szczegółowa analiza obowiązującej obecnie regulacji normatywnej ujawnia jej nieprecyzyjność i niespójność. Część trzecią (rozdziały IX–X) stanowią rozważania na temat sposobów zapewnienia jedności systemu prawa, a więc legalności działań prawotwórczych organów lokalnych, przyczyn i skutków utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego oraz odpowiedzialności z tytułu normatywnej bezprawności. Szczególnie szeroko wykorzystano tutaj doświadczenia praktyczne polskiego prawotwórstwa lokalnego, opierając się zwłaszcza na orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz rozstrzygnięciach organów nadzoru.

Oddawane do rąk Czytelników kolejne wydanie *Prawa miejscowego* zostało zmienione w stosunku do poprzedniego. Zmodyfikowano układ tekstu i kolejność analizowanych zagadnień, dzięki czemu wywód jest bardziej przejrzysty. Zaktualizowano stan normatywny, a także wzbogacono tekst o najnowsze orzecznictwo polskich sądów administracyjnych i dorobek doktryny.


Niniejsze opracowanie może stanowić użyteczną pomoc nie tylko dla studentów wydziałów prawa i administracji, lecz także dla praktyków zajmujących się stanowieniem prawa miejscowego lub jego kontrolą.

*Dorota Dąbek*  
Kraków, 1.10.2020 r.

## Rozdział I

# EWOLUCJA ZASAD STANOWIENIA PRAWA MIEJSCOWEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

## 1. Pojęcia podstawowe

 Pojęcie „**prawo miejscowe**” nie jest jednoznaczne, dlatego na wstępie wymaga doprecyzowania znaczenia, w jakim jest ono używane w tej książce. „Prawo miejscowe” rozumiane jest zgodnie z treścią nadaną pojęciu „akty prawa miejscowe” w Konstytucji RP (art. 87 ust. 2 i art. 94), a zatem jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako tożsame z pojęciem prawa miejscowego używane są w tej książce także sformułowania: „prawo lokalne”, „lokalne źródła prawa”, „lokalne akty normatywne”, „akty terenowe”. Poza zakresem tej książki pozostaje natomiast prawo stanowione przez organy centralne, obowiązujące jedynie na części terytorium państwa, jak również akty stanowione przez organy niewymienione w Konstytucji RP (a więc inne niż „organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej”, np. samorząd gospodarczy) oraz akty wewnętrzne.

Pojęcie „**przepis prawny**” rozumiane jest jako konkretne rozwiązanie techniczne w ramach legislacji (np. jeden z artykułów), w odróżnieniu od „normy prawnej” rozumianej jako całość regulacji określonego stanu faktycznego, obejmująca hipotezę, dyspozycję i sankcję, choćby poszczególne części normy rozmieszczone były w różnych przepisach<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Te i inne sposoby rozumienia pojęć „przepis prawny”, „norma prawna” podaje m.in. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 341–343.

Pojęcie „**akt normatywny**”, będące jednym z bardziej spornych w doktrynie<sup>2</sup>, jest w tej publikacji utożsamiane z pojęciem „**akt normotwórczy**” w wąskim znaczeniu, tj. jako „akt prawotwórczy”, czyli „akt stanowienia prawa”, a nie „akt stosowania prawa”, ustanawiający normy postępowania (czyli wypowiedzi językowe o funkcji sugestywnej – wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania – nakaz, zakaz lub uprawnienie) o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (tj. normy, których adresaci wyodrębnieni są na podstawie cech ogólnych i których przedmiot jest określony jako typ zachowań)<sup>3</sup>. Taka konwencja terminologiczna ułatwia odnośnienie się do poglądów doktryn dotyczących charakteru prawnego aktów prawa miejscowego, które w zasadzie jednolicie posługują się pojęciem „akt normatywny” dla oznaczenia aktu „normotwórczego”.

Pojęcie „**źródło prawa**”, także sporne w doktrynie<sup>4</sup>, rozumiane jest jako forma, w której prawo występuje, rodzaj „aktu normatywnego” w podanym powyżej znaczeniu. Wśród tej ogólnej kategorii „źródeł prawa” wyróżnione w niniejszej książce zostały dwa ich rodzaje: konstytucyjne źródła prawa (*sensu stricto*) oraz tzw. źródła prawa administracyjnego należące do szerszej kategorii źródeł prawa (*sensu largo*)<sup>5</sup>. Tylko pierwsza z tych

<sup>2</sup> Część doktryny za najważniejsze w pojęciu „akt normatywny” uznaje kryterium materialne – „akt ustanawiający normy prawne, a więc abstrakcyjne i generalne” (por. orzeczenie TK z 19.06.1992 r., U 6/92, OTK 1992/1, poz. 13 dotyczące tzw. uchwały lustracyjnej; zob. także orzeczenia TK: z 7.06.1989 r., U 15/88, OTK 1989/1, poz. 10; z 4.02.1991 r., U 2/90, OTK 1991, poz. 7; z 13.09.1990 r., U 4/90, OTK 1990, poz. 10; z 30.01.1991 r., K 11/90, OTK 1991, poz. 2; z 19.06.1992 r., U 6/92, OTK 1992/1, poz. 13; z 3.11.1992 r., K 12/92, OTK 1992/2, poz. 24; też: K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, St. Praw. 1989/2–3), inni natomiast dodają do tego kryterium podmiotowe – „akt prawny wydany (ustanowiony, uznany) przez organ państwa lub inny uprawniony podmiot” (por. m.in. H. Rot, *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, St. Praw. 1993/1, s. 37 i cyt. tam literatura). To drugie rozumienie zostało w tej książce odniesione nie do „aktu normatywnego”, a do „źródła prawa”. „Akt normatywny” może też być rozumiany nie tylko jako akt ustanawiający normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ale również jako wypowiedź dyrektywalna, a nie jedynie opisowa czy oceniająca – w takim ujęciu, co zauważał m.in. H. Kelsen, nawet normy konkretne i indywidualne ustanawiane przez sędziego są normami prawnymi); por. np. Z. Ziemiński, *Akt normatywny czy prawotwórczy*, PiP 1993, z. 11–12, s. 96). Na temat wątpliwości wokół tego pojęcia por. W. Gromski, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (uwagi na tle glos do orz. TK z 19.VI.1992 r., U 6/92)*, PiP 1993, z. 9, s. 80–81.

<sup>3</sup> Por. np. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 1978, s. 22; H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 20–27; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 11–13; J. Wróblewski, *Ustawa o tworzeniu prawa a pojęcie prawa i prawoznawstwo*, PiP 1977, z. 8–9. Por. też A. Bator, *Norma postępowania [w:] Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 141.

<sup>4</sup> Pojęcie „źródło prawa” jest rozumiane w piśmiennictwie jako: „źródło inspirujące” powstanie przepisu, sposób powstawania prawa, zbiór aktów normatywnych (źródło publikacyjne), rodzaj aktu normatywnego zawierającego normy prawne, a więc ogólnie obowiązujące reguły zachowania się, czyli forma, w której prawo występuje; przegląd stanowisk podaje m.in. F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego. Problemy poznawcze [w:] Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 95 i n.; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego – zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 61.

<sup>5</sup> Szerzej D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 79–93. Por. też podobny podział źródeł prawa administracyjnego na źródła prawa *sensu stricto* (powszechnie

kategorii stanowi źródła prawa w rozumieniu naszego ustrojodawcy. Źródłem prawa (*sensu stricto*) jest więc „akt normatywny” w podanym powyżej znaczeniu, jeżeli spełnia dodatkowo warunki określone w rozdziale III Konstytucji RP, a więc akt zawierający generalne i abstrakcyjne normy prawne, wydany przez organ wyposażony przez Konstytucję RP w kompetencje prawotwórcze, w formie i trybie w niej przewidzianymi. Nie każdy zatem akt generalny i abstrakcyjny to źródło prawa w konstytucyjnym znaczeniu (*sensu stricto*), gdyż samo kryterium materialne nie wystarcza<sup>6</sup>. Cecha generalności i abstrakcyjności jest konieczna, powoduje, że norma prawna nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie<sup>7</sup>, jednak do zakwalifikowania danego aktu do kategorii źródeł prawa w przyjętym tutaj ścisłym znaczeniu konieczne jest spełnienie wszystkich cech przewidzianych w rozdziale III Konstytucji RP. Przyjęte rozumienie pojęcia „źródło prawa” (*sensu stricto*) znacznie zawęży tradycyjne w doktrynie szerokie rozumienie „źródeł prawa administracyjnego”. Źródłem prawa *sensu stricto* nie będzie więc zwyczaj, prawo sędziowskie itp., należące do szerszej kategorii źródeł prawa *sensu largo*. Jest to zatem ujęcie odmienne od istniejącej w dalszym ciągu wyraźnie we współczesnej literaturze zachodnioeuropejskiej (głównie niemieckiej) koncepcji zaliczania do źródeł prawa każdego aktu prawnego rodzącego prawo wiążące jednostkę (akt ustawodawczy i wykonawczy, akt administracyjny ogólny i indywidualny, akt judykacyjny, zwyczaj)<sup>8</sup>, co w konsekwencji powoduje, że problematyka źródeł prawa traktowana bywa marginalnie, nie będąc przeciwstawiana czynnościom administracji, zupełnie zatem inaczej niż w Polsce.

Dla potrzeb niniejszego podręcznika wprowadzono też rozróżnienie wśród pojęć oznaczających uporządkowanie systemu prawa i wyodrębniono „jedność systemu prawa” i „jednolitość systemu prawa”<sup>9</sup>, przyjmując, że przez pojęcie jedności systemu prawa rozumiana będzie spójność i komplementarność jego norm w aspekcie środków prawnych (kontrolnych) tę jedność gwarantujących (szczegółowe omówienie tej problematyki znajduje się w rozdziale IX), pojęcie zaś „jednolitość systemu prawa” odnoszone będzie do jego terytorialnego zróżnicowania w aspekcie zasad państwa unitarnego (por. rozdział III pkt 3).

---

obowiązujące konstytucyjne źródła prawa) i *sensu largo* (konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz inne pozakonstytucyjne fakty prawotwórcze); J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 115.

<sup>6</sup> Odmienne zatem niż cytowane orzeczenie TK z 19.06.1992 r., U 6/92, dotyczące tzw. uchwały lustracyjnej, gdzie innym kryteriom (np. podmiotowym) wyznaczono jedynie pomocniczą rolę.

<sup>7</sup> Por. postanowienie TK z 6.12.1994 r., U 5/94, OTK 1994, poz. 41.

<sup>8</sup> K. Obermayer, *Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts*, Stuttgart 1975, s. 27–28; por. jednak np. J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Academia Iuris 11. Auflage, München 2019, zwłaszcza s. 26–27.

<sup>9</sup> Doktryna najczęściej utożsamia te pojęcia ze sobą; por. m.in. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 109.

## 2. Prawo miejscowe w regulacjach międzywojennych

Prawo miejscowe znane jest w polskim porządku prawnym od czasów feudalnych<sup>10</sup>. Zasady rządzące stanowieniem, obowiązywaniem i kontrolą prawa miejscowego podlegały jednak ciągłym zmianom. Odrodzone państwo polskie przejęło z okresu zaborów wiele przepisów normujących działalność samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej, w tym przepisy upoważniające te organy do stanowienia prawa na obszarze ich działania. Zjawisko to występowało głównie w byłych zaborach niemieckim i austriackim.



Konstytucja marcowa (ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej, Dz.U. poz. 267 ze zm.) w art. 3 deklarowała, że państwo przekaze organom przedstawicielskim samorządu terytorialnego właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Tworzone przez samorząd terytorialny przepisy nosić miały nazwę „ustawa”. Niestety deklaracja konstytucyjna właściwie pozostała niezrealizowana, z jednym tylko wyjątkiem: ustawą konstytucyjną z 15.07.1920 r. zawierającą statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. poz. 497) zatwierdzono statut organiczny województwa śląskiego upoważniający Sejm Śląski w ramach autonomii do wydawania ustaw lokalnych w określonym zakresie. Niezależnie od tego w wielu wydawanych w tym okresie ustawach zawierano upoważnienia samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej do wydawania aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące.

Zapowiadana przez Konstytucję marcową deklaracja rozległych uprawnień organów samorządu terytorialnego w zakresie wydawania aktów normatywnych stopniowo była ograniczana. Punkt ciężkości tworzenia miejscowych przepisów prawnych z organów samorządowych przerzucony został na organy administracji rządowej, a zwłaszcza na organy specjalnego zaufania – wojewodów. Coraz silniejszy był też nadzór administracji rządowej nad i tak już okrojonymi możliwościami wydawania przepisów prawnych przez samorząd terytorialny. Wyraźnie zauważalna była też ogólna tendencja do ograniczania zakresu tworzenia przepisów przez organy terenowe i przenoszenia tych uprawnień na organy centralne. Taka linia polityki wynikała z ogólnego zjawiska ograniczania uprawnień organów przedstawicielskich. Na skutek idących we wskazanym kierunku zmian, zawartych w **rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.01.1928 r.** o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. z 1936 r. poz. 555 ze zm., art. 108–112) oraz w **ustawie z 23.03.1933 r.** o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 294 ze zm., art. 43 ust. 1 lit. h), „ustawy” samorządu

<sup>10</sup> Genezę prawa miejscowego łączy się z okresem państwa feudalnego, z silną ingerencją samorządu miejskiego w sferę stosunków gospodarczych, socjalnych, a nawet osobistych; por. m.in. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, PL 2000/1, s. 80. Ewolucję samorządowego prawa miejscowego w Polsce obszernie analizują M. Konarski, M. Woch, *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2014, zwłaszcza s. 95–164.



terytorialnego zastąpiono nazwami „statuty miejscowe”, „miejscowe przepisy prawne”. Organy samorządu terytorialnego upoważnione były do ich wydawania, „jeżeli w myśl obowiązujących przepisów prawo takie gminie przysługuje”. Oprócz statutów organy samorządu terytorialnego wydawać mogły także regulaminy, których treścią były sprawy zarządu majątkiem i dobrem samorządowym. Uprawnienia prawotwórcze samorządu terytorialnego nie były zatem duże. Sytuację utrudniał dodatkowo fakt, że poza statutami o podatkach miejscowych prawo wydawania statutów regulowane było w znacznej części jeszcze przez przepisy zaborcze, często niejasne, przez co trudne w praktycznym stosowaniu, a w konsekwencji niezbyt chętnie wykorzystywane. Uchwały organów samorządu terytorialnego wymagały zatwierdzenia organów administracji rządowej, a nadzór nad nimi z biegiem czasu ulegał rozszerzaniu.



Realizacją wskazanych tendencji była regulacja zawarta w **ustawie konstytucyjnej z 23.04.1935 r.** (Dz.U. poz. 227). Akty prawotwórstwa samorządowego określone zostały mianem norm obowiązujących. Konstytucja kwietniowa nie mówiła już o przekazywaniu części ustawodawstwa, lecz stanowiła, że „samorządy mają prawo w zakresie ustawą oznaczonym wydawać dla swojego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą” (art. 75 ust. 2).

### 3. Prawo miejscowe po 1945 r.

Zagadnienie prawotwórstwa terenowego było przedmiotem prowadzonych w czasie wojny prac projektowych rządu emigracyjnego, w których rozważano konieczność autonomii wojewódzkiej jako istotnej części ustroju konstytucyjnego. Projekty te jednak nie weszły w życie<sup>11</sup>.

Formalnie rzecz biorąc, w pierwszych latach powojennych obowiązywały nadal międzywojenne przepisy ogólne dotyczące zasad tworzenia prawa miejscowego. Ich praktyczna przydatność jednak, wobec istotnej odmienności warunków funkcjonowania administracji, była niewielka. Chodzi tu w szczególności o przepisy cytowanego powyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, które przewidywały kompetencję wojewody do wydawania zarządzeń porządkowych w przypadkach, gdy było to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia mieszkańców lub zapobieżenia niebezpieczeństwu publicznemu. Ponieważ możliwość wydawania zarządzeń porządkowych ulokowano dopiero na szczeblu województwa, były one mało przydatne dla rozwiązywania lokalnych problemów. Swą użyteczność zachowały jedynie przepisy ustaw szczególnych. W pierwszych powo-

<sup>11</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, cz. 2, *Stan obecny i sugestie na przyszłość*, Materiały Ministerstwa Odbudowy Administracji Publicznej 1943/1, s. 9–26, cyt. za: S. Cieślak, *Prawotwórstwo samorządowe*, Casus 1999/12, s. 42.

W publikacji omówiono podstawy prawne tworzenia aktów prawa miejscowego i ich pozycję w hierarchii źródeł prawa oraz cechy aktów prawa miejscowego, rodzaje i warunki legalności. Opisano procedurę stanowienia prawa miejscowego oraz wymogi techniki prawodawczej i skutki niezgodności z prawem aktów prawa miejscowego i bezczynności prawodawczej. Wskazano również zasady sprawowania nadzoru i sądowej kontroli nad prawem miejscowym.

Opierając się na ustaleniach doktryny i orzecznictwie sądów administracyjnych, przystępnie wyjaśniono zawitości procedury stanowienia aktów prawa miejscowego oraz wskazano najczęściej popełniane błędy dotyczące m.in.:

- rodzaju podstaw prawnych oraz zakresu samodzielności prawotwórczej w stanowieniu prawa miejscowego,
- właściwości podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze,
- wymogów procedury uchwałodawczej, opiniowania i uzgadniania oraz techniki prawodawczej.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów wydziałów prawa i administracji oraz wydziałów ekonomicznych. Może także zainteresować praktyków prawa, doradców podatkowych, pracowników administracji publicznej tworzących prawo miejscowe.

**Dorota Dąbek** – profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktor habilitowany nauk prawnych w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie; specjalistka z dziedziny prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego; autorka ponad stu publikacji, zwłaszcza z prawa samorządu terytorialnego i źródeł prawa, w tym komentarzy do ustaw samorządowych i o administracji rządowej.

**LEXOTEKA**  
*więcej niż podręcznik*

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

[www.lexoteka.pl](http://www.lexoteka.pl)



9788382231137 W03P01

ISBN 978-83-8223-113-7



9 788382 231137

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL