

# **AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO**

**Tworzenie ■ Procedura ■ Kontrola**

Mateusz Kaczocho

# AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Tworzenie ■ Procedura ■ Kontrola

Mateusz Kaczocho

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 sierpnia 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Marcin Szewczak

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Anna Wojciechowska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegając 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., 2022

ISBN 978-83-8286-885-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

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

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Pojęcie (istota) aktu prawa miejscowego i jego rodzaje</b> .....	13
1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego .....	13
2. Akt prawa miejscowego jako źródło prawa powszechnie obowiązującego .....	14
3. Akt prawa miejscowego jako akt niesamoistny .....	16
4. Wymogi konstytucyjne i formalne co do treści upoważnienia ustawowego do wydania (uchwalenia) aktu prawa miejscowego .....	18
5. Zakaz subdelegacji kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego .....	34
6. Rodzaje aktów prawa miejscowego .....	35
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Zasady tworzenia i redagowania aktów prawa miejscowego</b> ....	41
1. Zasady tworzenia aktów prawa miejscowego .....	41
2. Zasady redagowania aktów prawa miejscowego .....	52
3. Budowa aktu prawa miejscowego .....	55
3.1. Część nieartykułowana projektowanego aktu prawa miejscowego .....	57

3.2. Część artykułowana projektowanego aktu prawa miejscowego .....	64
3.2.1. Jednostki redakcyjne aktu prawa miejscowego oraz ich oznaczanie .....	64
3.2.2. Systematyzacja przepisów aktu prawa miejscowego .....	68
3.2.3. Przepisy merytoryczne ogólne .....	69
3.2.4. Przepisy merytoryczne szczegółowe .....	82
3.2.5. Przepisy epizodyczne .....	92
3.2.6. Przepisy przejściowe .....	93
3.2.7. „Pozorne” przepisy przejściowe .....	96
3.2.8. Przepisy dostosowujące .....	98
3.2.9. Przepisy końcowe .....	100
3.2.10. Załącznik do aktu prawa miejscowego .....	109
3.2.11. Nowelizacja aktu prawa miejscowego .....	112
3.2.12. Uzasadnienie do projektu aktu prawa miejscowego .....	118
3.2.13. Tekst jednolity aktu prawa miejscowego – wybrane zagadnienia .....	128

## **Rozdział 3**

<b>Procedura tworzenia aktów prawa miejscowego .....</b>	<b>134</b>
1. Postępowanie legislacyjne w sprawie stanowienia aktów prawa miejscowego .....	134
2. Procedura uchwałodawcza .....	135
2.1. Inicjatywa uchwałodawcza i jej podjęcie .....	136
2.2. Przedłożenie projektu uchwały organowi uchwałodawczemu .....	139
2.3. Poddanie projektowanej uchwały pod obrady sesji .....	141
2.4. Podjęcie i podpisanie uchwały .....	146
2.5. Skierowanie uchwały do publikacji .....	148
3. Opiniowanie, uzgadnianie (zatwierdzanie) i konsultowanie projektu aktu prawa miejscowego .....	148

**Rozdział 4**

<b>Kontrola treści aktów prawa miejscowego .....</b>	<b>157</b>
1. Kontrola aktów prawa miejscowego – zagadnienia wstępne .....	157
2. Kontrola aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego .....	157
3. Kontrola aktów prawa miejscowego stanowionych przez wojewodę oraz administrację rządową niezespoloną .....	163
4. Kontrola sądownoadministracyjna aktów prawa miejscowego – wybrane aspekty .....	167
<b>Bibliografia .....</b>	<b>171</b>
<b>Wykaz orzecznictwa .....</b>	<b>174</b>
<b>Wykaz aktów normatywnych .....</b>	<b>175</b>

## WSTĘP

Akty prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą spełniać określone wymagania zarówno merytoryczne, jak i formalno-prawne, wynikające z Konstytucji RP, ustaw, a także z Zasad techniki prawodawczej. Celem niniejszej publikacji jest omówienie tych wymagań i wskazanie, w jaki sposób mają one być spełnione. Akty prawa miejscowego powinny być bowiem aktami normatywnymi wolnymi od wad prawnych, zwłaszcza tych istotnych.

Co przy tym ważne, Autor starał się możliwie najszerszej rozważania podejmowane w publikacji opatrywać konkretnymi przykładami rozwiązań legislacyjnych przyjmowanych w obowiązujących aktach prawa miejscowego, jak również adekwatnym orzecznictwem sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. W opracowaniu wskazano również na najczęstsze błędy występujące w aktach prawa miejscowego i sposoby ich uniknięcia. Omawiana publikacja ma mieć z założenia charakter przede wszystkim praktyczny. Stąd też rozważania teoretyczne zostały ograniczone do niezbędnych przypadków uzasadnionych potrzebą szerszego omówienia niektórych instytucji czy regulacji dotyczących tworzenia bądź procedowania aktów prawa miejscowego.

Niniejsza publikacja składa się z czterech rozdziałów.

W rozdziale pierwszym dokonano charakterystyki aktu prawa miejscowego na tle innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz przedstawiono wymogi konstytucyjne i formalne co do treści upo-

ważnień ustawowych do wydania (uchwalenia) aktów prawa miejscowego. Określono też rodzaje aktów prawa miejscowego. Ponadto poruszono niezmiernie istotną kwestię zakazu subdelegacji kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego, która nie jest *expressis verbis* uregulowana w Konstytucji RP ani na poziomie ustaw zwykłych.

Z kolei w rozdziale drugim skatalogowano i omówiono zasady tworzenia aktów prawa miejscowego wynikające z Konstytucji RP i ustawodawstwa polskiego. Następnie przedstawiono budowę aktu prawa miejscowego oraz zasady redagowania aktów prawa miejscowego wynikające przede wszystkim z przepisów Zasad techniki prawodawczej. Zwrócono przy tym uwagę na niedostatek w Zasadach techniki prawodawczej reguł odnoszących się wyłącznie do redagowania aktów prawa miejscowego oraz na nieprecyzyjne brzmienie odesłania zawartego w § 143 z.t.p.

W trzecim rozdziale omówiono procedurę tworzenia aktów prawa miejscowego, przede wszystkim na przykładzie aktów tworzonych przez kolegialne organy jednostek samorządu terytorialnego. Materia ta jest bowiem dosyć skomplikowana z uwagi na rozbieżności między przepisami ustaw ustrojowych a regulacje statutów jednostek samorządu terytorialnego. Szerszą uwagę poświęcono obowiązkowi opiniodawania bądź uzgadniania projektów aktów prawa miejscowego oraz możliwości ich konsultowania.

Ostatni rozdział odnosi się do tematyki kontroli aktów prawa miejscowego. Tematyka ta jest niezmiernie szeroka, dlatego też – z uwagi na charakter i cele publikacji – Autor skupił się przede wszystkim na kontroli tych aktów (wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej) sprawowanej, w trybie administracyjnym, odpowiednio przez określonego wojewodę oraz Prezesa Rady Ministrów. W ogólnym ujęciu poruszono także problematykę sądownoadministracyjnej kontroli treści aktów prawa miejscowego.



## Rozdział 1

# POJĘCIE (ISTOTA) AKTU PRAWA MIEJSCOWEGO I JEGO RODZAJE

## 1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego

Termin „źródła prawa” nie jest jednolicie definiowany i rozumiany. Na potrzeby niniejszej publikacji należy przyjąć, że źródła prawa to fakty tworzące (fakty prawotwórcze), będące dziełem określonych instytucji funkcjonujących w różnym trybie i podejmujących decyzje o różnym charakterze prawnym<sup>1</sup>. Konstytucja RP rozróżnia dwa rodzaje źródeł prawa, a mianowicie źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz źródła prawa wewnętrznego.

Prawo powszechnie obowiązujące charakteryzuje zasadniczo nieograniczony zakres obowiązywania. Może ono wiązać każdy podmiot prawa, który przebywa lub prowadzi działalność na terenie państwa polskiego<sup>2</sup>. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w polskim porządku prawnym ma charakter zamknięty. Aktami normatywnymi o charakterze powszechnie obowiązującym są bowiem: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty normatywne stanowione przez organizacje międzynaro-

---

<sup>1</sup> T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 184.

<sup>2</sup> J. Kostrubiec, *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej* [w:] M. Karpik, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 53.

we, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, przy czym te ostatnie mają ograniczony terytorialnie zakres obowiązywania (zob. art. 87 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 3 i art. 234 Konstytucji RP). Jeżeli zaś chodzi o miejsce prawa Unii Europejskiej w systemie prawa powszechnie obowiązującego, stwierdzić trzeba, że przepisy prawa Unii Europejskiej (pierwotnego oraz wtórnego) mają generalnie moc prawną równą regulacjom ustawowym. W przypadku kolizji z przepisami ustaw pierwszeństwo mają przepisy unijne<sup>3</sup>.

Z kolei aktami prawnymi wewnętrznymi są m.in. uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i zarządzenia określonych ministrów (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji RP). System źródeł prawa wewnętrznego – w przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego – nie jest zamknięty w aspekcie podmiotowym. Akty wewnętrzne mogą być wydawane przez Radę Ministrów oraz inne organy kolegialne, np. Państwową Komisję Wyborczą (uchwały), przez Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, ministrów (wszystkich, a nie tylko kierujących działami administracji rządowej, por. art. 149 ust. 2 Konstytucji RP) oraz inne podmioty, które ustawa do tego upoważnia (zarządzenia)<sup>4</sup>. Akty wewnętrzne obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów<sup>5</sup>.

## 2. Akt prawa miejscowego jako źródło prawa powszechnie obowiązującego

Akt prawa miejscowego jest podstawowym aktem normatywnym, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne. Musi zatem zawierać przynajmniej jedną normę, która określa adresata jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na posiadanie wspólnej

---

<sup>3</sup> M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 152.

<sup>4</sup> S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, § 133, s. 266.

<sup>5</sup> Zob. art. 93 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP.

cechy lub zespołu cech wspólnych (norma generalna) oraz nie wyznacza konkretnego zachowania, ale wskazuje na dany typ (klasę) zachowań (norma abstrakcyjna)<sup>6</sup>. Brak chociażby jednej takiej normy w danym akcie świadczy, że nie mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego, tylko z innym aktem, np. decyzją generalną, aktem planowania czy aktem typu *soft law*.

Jak już zostało zasygnalizowane, akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, przy czym – w przeciwieństwie do pozostałych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących – obowiązuje tylko na obszarze działania organu, który ma kompetencję do jego ustanowienia. W tym miejscu można zadać pytanie, czy akt prawa miejscowego może obowiązywać jedynie na części terytorium działania organu upoważnionego do jego wydania? Stosując argumentum *a maiori ad minus*, można odpowiedzieć twierdząco. Skoro, w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akt prawa miejscowego obowiązuje na całym obszarze działania organu mającego kompetencję do jego wydania, to tym bardziej akt taki może obowiązywać na części tego obszaru, o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy ustawy, na podstawie której został wydany. Wniosek ten potwierdza wykładnia systemowa, gdyż niektóre przepisy *expressis verbis* dopuszczają możliwość wydania aktu prawa miejscowego obowiązującego na części terytorium działania organu go wydającego, czego przykładem jest art. 89 ust. 1 u.s.w. Zgodnie z tym przepisem na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. W razie, gdy legislator przewiduje, że projektowany akt prawa miejscowego ma obowiązywać jedynie na części terytorium działania organu wydającego akt, powinien to wyraźnie zaznaczyć w jego części normatywnej, żeby adresaci norm prawnych w nim zawartych mieli tego świadomość.

---

<sup>6</sup> Z. Pulka, *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2012, s. 188.

Moc powszechnie obowiązująca aktu prawa miejscowego obejmująca cały obszar (bądź część) działania organu, który go wydał, oznacza, że adresaci norm prawnych zawartych w tym akcie, którzy mieszkają na tym terytorium lub prowadzą na nim swoją działalność albo są jedynie przejazdem, są obowiązani respektować dyspozycje tych norm. Toteż adresaci ci nie mogą zasłaniać się nieznanomością norm zawartych w akcie prawa miejscowego stosownie do reguły *ignorantia iuris nocet*. Warto przy tym dodać, że akty prawa miejscowego mogą stanowić podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (m.in. *argumentum a contrario* z art. 93 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP), w przeciwieństwie do aktów wewnętrznych. Akty prawa miejscowego mogą wreszcie, ale nie muszą, być poparte przymusem państwa<sup>7</sup>. Same zaś środki przymusu wynikają co do zasady już z regulacji ustawowych. Warto też wskazać, że warunkiem koniecznym mocy wiążącej aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)<sup>8</sup>. To kolejna cecha aktów prawa miejscowego pozwalająca je odróżnić od innych aktów, np. aktów prawa wewnętrznego czy aktów planowania, które nie muszą bezwzględnie podlegać ogłoszeniu (publikacji).

### 3. Akt prawa miejscowego jako akt niesamoistny

Akt prawa miejscowego – tak samo jak rozporządzenie – jest aktem normatywnym niesamoistnym. Jest zatem ściśle powiązany z ustawą. Akt prawa miejscowego wydawany jest bowiem na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie. Jak wskazuje ustrojodawca, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego (por. art. 94

---

<sup>7</sup> S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012/18, s. 9.

<sup>8</sup> Por. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad...*, § 142, s. 275.

zd. pierwsze Konstytucji RP). To zaś oznacza, że niedopuszczalne jest wydanie tego aktu w oparciu o przepis zawarty w innym akcie prawa miejscowego czy rozporządzeniu. Tym bardziej nie można wydać aktu prawa miejscowego na podstawie regulacji aktu wewnętrznego (np. zarządzenia) albo w ogóle bez podstawy prawnej – w tym ostatnim przypadku akt ten *de facto* stałby się aktem normatywnym samoistnym, oczywiście ewidentnie sprzecznym z prawem powszechnie obowiązującym.

Z literalnej wykładni art. 94 zd. pierwsze Konstytucji RP wynika też wniosek, że delegacje ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego nie są zamieszczane w ratyfikowanych umowach międzynarodowych czy w samej Konstytucji RP, a tym samym co do zasady nie wydate się ww. aktów w oparciu o przepisy tych aktów normatywnych. W tym miejscu można poczynić jednak jedno zastrzeżenie odnośnie regulacji dotyczących ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego. Otóż art. 169 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że ustroj wewnątrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Przepis ten – obok delegacji ustawowych zawartych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego ustrojowego – stanowi podstawę prawną do wydawania przez organy stanowiące gminy, powiatu oraz samorządu województwa statutów tych jednostek samorządu terytorialnego. Statuty te są zaś aktami prawa miejscowego o szczególnym statusie prawnym i ustrojowym, co będzie przedmiotem analiz w dalszych częściach niniejszego opracowania.

W konsekwencji powyższych rozważań, w razie uchylecia przez ustawodawcę podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego, traci on moc obowiązującą. Jak już zostało powiedziane, bez ustawy, na podstawie której został wydany, nie może on obowiązywać.

W publikacji w sposób kompleksowy i przystępny omówiono zagadnienia związane z tworzeniem aktów prawa miejscowego, w tym ich projektowaniem (redagowaniem), procedowaniem, ogłaszaniem i kontrolą treści.

Chronologicznie i wieloaspektowo przedstawiono procedurę – od momentu podjęcia inicjatywy uchwałodawczej, poprzez prace w różnych komisjach, uzgodnienia i opiniowanie aktu prawa miejscowego, poprzez konsultacje społeczne, kończąc na zagadnieniach związanych z jego przyjęciem, podpisaniem i publikacją w dzienniku urzędowym.

Opracowanie ma charakter praktyczny, zamieszczono w nim liczne przykłady rozwiązań legislacyjnych oraz przedstawiono wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych. Ponadto omówiono najczęściej występujące błędy w toku redagowania aktów prawa miejscowego oraz ich procedowania.

Książka jest przeznaczona zarówno dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, jak i przedstawicieli zawodów prawniczych – adwokatów i radców prawnych sporządzających opinie prawne odnośnie aktów prawa miejscowego i ich projektów oraz występujących przed sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących tych aktów.

**Mateusz Kaczocha** – doktor nauk prawnych; adiunkt w Akademii Nauk Stosowanych Stefana Batorego; ukończył aplikację legislacyjną; praktykę w dziedzinie tworzenia prawa, zdobywał w czasie wieloletniej pracy w komórkach legislacyjnych urzędów administracji rządowej; autor publikacji z zakresu legislacji, prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego.



Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



**ZAMÓWIENIA:**  
INFOLINIA: 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL



CENA 119 Zł (W TYM 5% VAT)