

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
kamil.sikora@poczta.umcs.lublin.pl

KAMIL SIKORA

Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego

Acts of Local Law Within the Constitutional System of Sources of Common Law

Jednym z zagadnień będących przedmiotem zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego oraz doktryny prawa administracyjnego jest problematyka konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawartego w treści obowiązującej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Tworząc konstytucyjne regulacje dotyczące prezentowanej tematyki, wzorowano się na pozytywistycznej koncepcji prawa, uznając, iż prawem są jedynie te normy, które zostały ustanowione przez kompetentne, uprawnione do ich stanowienia organy władzy publicznej. Dodatkowo samo prawo ma stanowić nie tylko podstawę, ale również ma wyznaczać granice działania organów (podmiotów) władzy publicznej². Ustawodawca, kształtując konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wykorzystał do tego zupełnie nowe założenie, wcześniej w konstytucjach polskich niestosowane, a mianowicie dychotomiczny podział³. Dokonał on rozróżnienia i rozdzielenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz źródeł prawa wewnętrznego⁴, wykorzystując kryterium możliwego adresata aktu normatywnego i kryterium przedmiotowego zakresu regulacji. Adresatem źródeł prawa powszechnie obowiązującego może być każdy podmiot prawa,

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² A. Bień-Kacała, *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, K. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 25.

³ P. Ochman, M. Pisz, *Konstytucja i inne źródła prawa. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2014, s. 26.

⁴ L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 123.

a w szczególności obywatel, ale także każdy inny podmiot znajdujący się w tzw. zewnętrznej sferze działania administracji publicznej. Źródła prawa wewnętrznego adresowane są natomiast jedynie do podmiotów połączonych więzią hierarchiczno-organizacyjną z organem wydającym ów akt, a ich treść normatywna nie może dotyczyć funkcjonowania najważniejszych organów w państwie oraz obowiązków, praw i wolności człowieka i obywatela⁵.

Idea zamknięcia systemu źródeł została zrealizowana w odniesieniu do źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁶, czemu dał wyraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99⁷, stwierdzając, iż „ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony przyjął w Konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego”. Swoje stanowisko w tym zakresie podtrzymał również w sprawach K 28/98⁸ oraz SK 1/01⁹.

Jak wynika z treści art. 87 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2016 r., II OSK 507/15¹⁰, stwierdził, że o tym, czy uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego czy też nie, decyduje jej treść. Dla takiej kwalifikacji nie jest ważne, jak w praktyce dana uchwała jest wykonywana, ponieważ wystarczające jest, że wkracza w materię uregulowaną ustawami. Zauważalny jest podział prezentowanych źródeł na te, które obowiązują na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz te, które obowiązują tylko na obszarze działania organu, który je ustanowił, dlatego stosowane jest określenie tego rodzaju aktów jako akty prawa miejscowego. Im natomiast poświęca się znacznie mniej uwagi, odsyłając uregulowanie tej kwestii do ustawy¹¹.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r., II SA/Wr 786/11¹², orzekł, iż akt prawa miejscowego organu samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek

⁵ P. Ruczkowski, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 44.

⁶ K. Składowski, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 30; A. Bień-Kacała, *op. cit.*, s. 29.

⁷ OTK 2000, nr 5, poz. 141.

⁸ Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.

⁹ Wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK 2001, nr 5, poz. 127.

¹⁰ LEX nr 2199057.

¹¹ J. Stelmasiak, L. Bielecki, *Akty prawa miejscowego sejmiku województwa w zakresie ochrony przyrody*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2016, s. 290.

¹² LEX nr 1114101.

unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych oraz by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Jak zauważa M. Zdyb, potrzeba istnienia aktów prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości. Wynika to z tego, iż faktyczne interesy podmiotów zamieszkujących na ściśle określonym terytorium mogą tworzyć odmienną niż na innych terenach bazę dla prawno-reglamentacyjnej działalności organów administracji publicznej. Ponadto ustawodawca na poziomie centralnym nie zawsze jest w stanie uregulować jednolicie sytuację prawną obywateli zamieszkujących w różnych jednostkach podziału terytorialnego. Ponadto regulowane prawem materie mogą wymagać często zmian, które warunkowane są specyficznymi lokalnymi okolicznościami, mogą również niejednokrotnie zaistnieć nagle okoliczności wymagające szybkiej i natychmiastowej reakcji¹³. Często dokonywanie regulacji jedynie na szczeblu centralnym nie jest do końca dobrym rozwiązaniem, gdyż uniemożliwia uwzględnienie specyfiki lokalnej społeczności. Do tego dochodzą też problemy, które z uwagi na swoją naturę mają wyłącznie aspekt terytorialny, zatem nie wymagają jednolitych uregulowań na szczeblu centralnym. Nie jest też wskazane – co podkreśla B. Jaworska-Dębska – aby w państwie zakładającym stosowanie zasady decentralizacji administracji publicznej jedynie organy władzy centralnej regulowały wszystkie kwestie, które mogą zaistnieć w przyszłości w terenie¹⁴. Podobnie J. Zimmermann podkreśla, jak szczególnym źródłem prawa są akty prawa miejscowego i jaką odgrywają rolę dla funkcjonowania społeczeństwa w terenie. Jest to widoczne, gdy mamy do czynienia z tzw. samorządowymi aktami prawa miejscowego, czyli aktami, które są stanowione przez organy samorządu terytorialnego, ponieważ w ten sposób władza samorządowa uczestniczy w procesie sprawowania władzy publicznej, dając wyraz realizacji zasady decentralizacji.

Organy administracji samorządowej, działając w terenie, także odpowiadają za realizację zadań publicznych mających istotne znaczenie dla zaspokajania potrzeb społecznych lokalnych społeczności. Efektywne i skuteczne wykonywanie tych zadań musi wiązać się z prawem do stanowienia lokalnie obowiązujących przepisów prawa, aby tym samym móc skutecznie realizować przedmiotowe zadania publiczne. Istotne jest dla efektywnego wykonywania zadań publicznych na danym terenie faktyczne powiązanie z jednej strony prawa do stanowienia lo-

¹³ M. Zdyb, *Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, Lublin 1992, s. 78.

¹⁴ B. Jaworska-Dębska, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 238.

kalnie, miejscowo obowiązujących przepisów prawa ze specyfiką i potrzebami lokalnej społeczności zamieszkującej dane terytorium. Specyfika lokalnych warunkowań społecznych, gospodarczych i kulturowych wpływa poza tym na odmienności w zakresie regulacji aktami prawa miejscowego w różnych obszarach państwa, co jest zdaniem J. Zimmermanna czymś oczywistym, pożądanym, zgodnym z realizacją zasady subsydiarności (pomocniczości). Możliwość stanowienia lokalnie obowiązujących przepisów prawa to także możliwość szybkiej reakcji na różnorodne zdarzenia losowe, które wymagają sprawnego stanowienia przepisów prawa¹⁵. Częstokroć naczelne organy administracji publicznej, stanowiąc przepisy powszechnie obowiązujące, nie są w stanie nadążyć za zmieniającymi się miejscowymi potrzebami lokalnych społeczności, co wymusiło na ustawodawcy dopuszczenie do stanowienia aktów prawa miejscowego nie tylko przez organy samorządu terytorialnego, ale także wojewodów oraz organy terenowej rządowej administracji niezespolonej¹⁶.

Dodatkowo istotna jest tak często potrzebna szybkość reakcji na występowanie nagłych nieprzewidzianych zdarzeń, co jest widoczne przy stanowieniu aktów prawa miejscowego zawierających przepisy porządkowe. Oczekiwanie w takich sytuacjach na reakcję ze strony organów centralnych mogłoby uczynić późniejsze działanie spóźnionym lub nawet bezprzedmiotowym¹⁷. Jak zauważa J. Szreniawski, przepisy prawa miejscowego istnieją właśnie dlatego, że administracja centralna z reguły zajmuje się sprawami ogólnopaństwowymi, nie ma ona czasu oraz możliwości na zapoznawanie się i rozpatrywanie potrzeb i możliwości poszczególnych części terytorium państwa¹⁸. Odmienności, jakie istnieją w terenie czy różnorodność potrzeb nie dają się ująć w schematy organizacyjno-prawne skuteczne i efektywne dla wszystkich zamieszkujących terytorium państwa. Im bardziej władza centralna chciałaby uregulować „odgórnie” daną kwestię, tym bardziej takie rozwiązanie może nie odpowiadać lokalnym potrzebom, warunkom i konkretnym sytuacjom¹⁹. Do najczęściej przywoływanych argumentów uświadamiających, jak istotną rolę odgrywają akty prawa miejscowego, należą, po pierwsze, uwzględnianie odmienności poszczególnych terenów przez branie pod uwagę specyfiki zachowań ludności zamieszkującej dane tereny, wynikającej z odmiennej tradycji kulturowej i obyczajów panujących na danym terenie. Po drugie, ważna jest szybkość reakcji ze strony władz terenowych, które będąc blisko aktualnych potrzeb i problemów mieszkańców, są w stanie, a nawet po-

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 142–143.

¹⁶ M. Karpiuk, *Działalność prawodawcza administracji rządowej*, [w:] M. Karpiuk (red.), M. Czuryk, L. Grzonka, B. Krupa, P. Sobczyk, *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 79.

¹⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 122.

¹⁸ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 92.

¹⁹ J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 81.

winny, zareagować znacznie szybciej, niż gdyby oczekiwać takiego działania od władzy centralnej. Po trzecie, uwzględnianie zachodzących zmian i dostosowywanie rozwiązań prawnych do aktualnych potrzeb, zmieniająca się rzeczywistość oraz pojawianie się coraz to nowych potrzeb wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych i wdrażanie ich w życie dla dobra społeczności lokalnych. Po czwarte, uwzględnienie faktu podziału zadań publicznych między administrację centralną a administrację terenową, wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym i dążenie do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych musi być powiązane z prawem do stanowienia lokalnie obowiązujących przepisów prawa. Po piąte, akty prawa miejscowego – szczególnie o charakterze przepisów porządkowych – są także formą uzupełniania pewnych luk w prawodawstwie, ponieważ nie wszystko jest możliwe do przewidzenia w drodze regulacji ustawowych na szczeblu centralnym. W takich nieprzewidzianych sytuacjach tylko reakcja władz lokalnych może przyczynić się do zachowania należytego ładu, porządku i bezpieczeństwa na danym terenie. Po szóste, stanowienie aktów prawa miejscowego jest wyrazem udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy. Jest to szczególnie widoczne w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego, których organy stanowiące akty prawa miejscowego w większości (poza zarządem powiatu, który nie pochodzi z bezpośrednich wyborów, a także zarządem województwa, który nie ma uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego) pochodzą z powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się z zachowaniem reguły tajności wyborów samorządowych, w których mieszkańcy, uwzględniając preferencje polityczne, wybierają swoich reprezentantów (radnych), wpływając w jakimś sensie na stanowienie przez nich w przyszłości lokalnie obowiązujących przepisów prawa²⁰.

Akty prawa miejscowego są związane z uwzględnianiem w ich regulacji prawnej spraw szczegółowych. Będąc aktami podustawowymi, nie mają na celu zastępowania ustaw, lecz uwalnianie ich treści od zbytniej szczegółowości, usuwanie treści ulegających szybkiej dezaktualizacji, które z uwagi na szybkość reakcji organów terenowych administracji mogą z powodzeniem być regulowane właśnie aktami prawa miejscowego. Przyznanie organom terenowym prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego wiąże się z zachowaniem racjonalności podziału zadań pomiędzy szczebel centralny i terenowy administracji publicznej także w zakresie stanowienia prawa²¹. Akty prawa

²⁰ M. Stahl, *Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 131–132; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 85–87.

²¹ K. Sikora, *Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 130.

miejscowego to akty stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, specyficzne ze względu na fakt, iż wydają je organy administracji publicznej, a nie organy władzy ustawodawczej²². Jak zauważył TK w postanowieniu z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02²³, są one wyrazem aktywności terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego w jednostronnym ustalaniu treści norm prawnych dotyczących adresatów tych aktów, określając prawa i obowiązki wskazanych w nich podmiotów, a w szczególności obywateli. Z uwagi na to, że są to akty prawa powszechnie obowiązującego, ustawodawca uzależnia ich obowiązywanie od zakresu właściwości miejscowej wyznaczonej granicami zasadniczego podziału terytorialnego RP²⁴, terenowych organów administracji rządowej oraz organów j.s.t. uprawnionych do ich stanowienia. Z aktami prawa miejscowego mamy do czynienia, gdy wydawane są przez organy, których właściwość miejscowa rozciąga się jedynie na wyznaczoną przepisami prawa część terytorium RP, a także wskazane organy posiadają kompetencje do stanowienia przepisów prawa o charakterze powszechnie obowiązującym²⁵.

Z analizy treści art. 87 i 94 Konstytucji RP wynika, że aktami prawa miejscowego są „ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa RP powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły”. Zdaniem D. Dąbek oznacza to, że akty prawa miejscowego: stanowią element systemu powszechnie obowiązujących przepisów prawa RP; obowiązują powszechnie jedynie na obszarze działania organu stanowiącego akt prawa miejscowego; wydawane są na podstawie i w granicach ustaw, mają zatem charakter podustawowy; mogą być stanowione jedynie przez organy samorządu terytorialnego (co do zasady organy stanowiące, wyjątkowo ich organy wykonawcze) oraz terenowe organy administracji rządowej (wojewoda jako zwierzchnik wojewódzkiej administracji zespolonej oraz terenowe organy rządowej administracji niezespolonej), a warunkiem ich wejścia w życie jest obowiązek należytego ogłoszenia uregulowany w przepisach rangi ustawowej²⁶. Ponadto musi istnieć wyraźne ustawowe upoważnienie o charakterze generalnym lub szczegółowym do stanowienia aktów prawa miejscowego, podlegają one kontroli sprawowanej przez organy nadzoru nad działalnością j.s.t. oraz kontroli realizowanej przez

²² D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 109.

²³ OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

²⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego RP (Dz.U. nr 96, poz. 603).

²⁵ D. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 368.

²⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 63.

sądy administracyjne²⁷, a kompetencji prawotwórczej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego nie można domniemywać²⁸.

Akty prawa miejscowego, należąc do kategorii prawa powszechnie obowiązującego, wiążą swoich adresatów usytuowanych na zewnątrz. Są to akty podustawowe i znajdują się w hierarchii poniżej ustaw zwykłych. Wydawane są one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, lecz bez wyraźnego obowiązku wykonawczego w stosunku do ustaw, tak jak to ma miejsce w przypadku rozporządzeń, co wynika z treści art. 92 Konstytucji RP²⁹. Brak tej funkcji wykonawczej powoduje, że powiązanie aktów wykonawczych z ustawą ma bardziej luźny, swobodny charakter niż powiązanie rozporządzeń wykonawczych z ustawami. Nie oznacza to swobody czy autonomii dla terenowych organów administracji rządowej w zakresie ich stanowienia. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Po 519/09³⁰, swoboda organu samorządu terytorialnego lub organu terenowej administracji rządowej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest większa niż organu administracji publicznej, upoważnionego do stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Dzieje się tak dlatego, że Konstytucja nie wymaga, aby akty prawa miejscowego wydawane były w „celu wykonania ustaw” i na podstawie zawartego w nich szczegółowego upoważnienia, lecz aby były wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Akty prawa miejscowego nie mają zatem charakteru samoistnego, ponieważ tylko organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym. Poza tym to organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej mają faktyczne prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, lecz tylko z upoważnienia ustawowego, muszą więc legitymować się wyraźnym upoważnieniem do stanowienia aktów prawa miejscowego, albowiem niedopuszczalne jest domniemywanie wobec nich kompetencji prawotwórczych³¹. Podkreślenia wymaga też fakt, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r., III SA/Kr 1/09³², iż nie jest możliwe, aby akty prawa miej-

²⁷ *Eadem*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 582–583.

²⁸ J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 111.

²⁹ *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 61; D. Dąbek, *Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 208.

³⁰ LEX nr 569963.

³¹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 140.

³² LEX nr 686754.

scowego, mając podstawowy charakter, wykraczały swoją treścią poza unormowania ustawowe. Ponadto nie mogą one w swojej treści regulować materii, która nie była przedmiotem regulacji w przepisach ustawy zawierającej upoważnienie do ich stanowienia. Gdyby taka sytuacja miała miejsce, wówczas taki akt prawa miejscowego straciłby swój podstawowy charakter, stając się zupełnie samodzielnym źródłem prawa, wykraczając tym samym poza granice upoważnienia ustawowego w oparciu o podstawę prawną³³.

Określając w treści art. 94 Konstytucji RP katalog organów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego, ustawodawca uczynił to w sposób ogólny, wskazując na dwie kategorie organów, a mianowicie organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Nie określił przy tym formy, w jakiej akty mają być stanowione, pozostawiając tę kwestię do doprecyzowania w drodze regulacji ustawowych. Wątpliwości budzi kwestia zakazu subdelegacji prawotwórczej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Zakaz ów został wprost wyrażony w treści art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, odnosząc się jednak do rozporządzeń wykonawczych i zakazując organowi, który został wskazany w treści upoważnienia, przekazanie uprawnienia do wydania rozporządzenia na rzecz innego organu. Wydaje się, że zakaz subdelegacji powinien dotyczyć wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, więc należałoby stosować go także w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Takie podejście do zagadnienia zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 19 października 2010 r., II SA/Gd 494/10³⁴, orzekając, iż ustawodawca w Konstytucji RP nie dał podstaw, aby właściwy ustawowo organ co do stanowienia aktu prawa miejscowego przekazał swoje upoważnienie w tym zakresie innemu organowi, nawet podmiotowi funkcjonującemu np. w tej samej strukturze samorządu terytorialnego³⁵.

Wydawanie aktów prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” oznacza, że akty te – jako pochodne i zależne od regulacji ustawowych – mogą być wydawane tylko i wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w akcie normatywnym, jakim jest ustawa. Nie ma żadnych możliwości, aby wydanie aktu prawa miejscowego mogło nastąpić na podstawie upoważnienia zawartego w akcie niższej rangi niż ustawa³⁶. Dodatkowo upoważnienie ustawowe musi być wyraźne, jednoznaczne, z jego treści w sposób bezpośredni musi wynikać uprawnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Należy zatem odrzucić taką możliwość, gdy mamy do czynienia jedynie z pośrednim upoważnieniem wynikającym z przepisów ustawowych. Każdy

³³ *Ibidem*.

³⁴ LEX nr 611704.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 23 października 1992 r., SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 94.

³⁶ J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 110.

akt prawa miejscowego powinien mieć podstawę ustawową, a jednocześnie do wydania każdego aktu prawa miejscowego potrzebne jest osobne upoważnienie ustawowe. Upoważnienie to jednak może mieć luźniejszy charakter, poza tym nie musi spełniać takich wymogów, jakie Konstytucja nakłada na upoważnienia do wydawania rozporządzeń³⁷.

Rozwinięcia przepisów konstytucyjnych dotyczących stanowienia aktów prawa miejscowego dokonał ustawodawca w treści regulacji ustawowych, zarówno w ustawach samorządowych: art. 40–42 (rozdział IV) ustawy o samorządzie gminnym³⁸, art. 40–44 (rozdział IV) ustawy o samorządzie powiatowym³⁹, art. 89–91 (rozdział VIII) ustawy o samorządzie województwa⁴⁰, jak i w art. 59–64 (rozdział VI) ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴¹. Charakter upoważnień zawartych w regulacjach ustawowych jest dwojaki: mamy do czynienia z upoważnieniem szczegółowym lub z upoważnieniem generalnym. Skutkuje to rozróżnieniem aktów prawa miejscowego na dwie grupy. Pierwsza kategoria to akty o charakterze wykonawczym, czyli wydawane na podstawie szczegółowego ustawowego upoważnienia, a druga kategoria to akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i akty o charakterze porządkowym, które mogą być stanowione na podstawie upoważnienia o charakterze generalnym. Ustawowe upoważnienia o charakterze szczegółowym przybierają postać wyraźnych odesłań: „na podstawie upoważnień ustawowych”, „na podstawie upoważnień zawartych w ustawach”, „upoważnienia udzielonego na podstawie innych ustaw” w zakresie stanowienia do innych regulacji ustawowych. Taki kształt nadany tym upoważnieniom przez ustawodawcę nie jest przypadkowy, chodzi bowiem o to, aby było możliwe faktyczne stwierdzenie istnienia podwójnej więzi formalnej i materialnej pomiędzy ustawą (zawartym w jej treści upoważnieniem) a aktem prawa miejscowego stanowionym na jej podstawie⁴². Kolejną kategorią upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego są upoważnienia o charakterze generalnym, których konstrukcja treściowa daje jedynie prawną możliwość wydania aktu prawa miejscowego, bez przesądzenia o treści merytorycznej takiego aktu. W tego typu sytuacjach wyraźnie zauważalna jest jedynie więź formalna między ustawą a wydawanym na jej podstawie aktem prawa miejscowego, brak jest natomiast wyraźnej więzi treściowej (materialnej), gdyż ustawodawca nie określa wprost, co ma zostać uregulowane przedmiotowo w akcie prawa miejscowego, zakreślając tylko pewną

³⁷ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 143.

³⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

³⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).

⁴¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.).

⁴² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 93.

„sferę, przestrzeń życia publicznego”, której mają dotyczyć akty prawa miejscowego. Tego typu upoważnienie dotyczy stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym oraz aktów dotyczących spraw ustrojowo-organizacyjnych funkcjonowania j.s.t. (wewnętrznego ustroju j.s.t.; jej jednostek pomocniczych, jak to ma miejsce w przypadku gmin, organizacji urzędów i instytucji samorządowych; zasad zarządu mieniem j.s.t.; zasad i trybu korzystania z samorządowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej)⁴³. Pomimo generalnego charakteru takiego upoważnienia istotne i ważne jest oczekiwanie od ustawodawcy pewnego minimum regulacyjnego w tym zakresie, aby nie doprowadzić do absolutnej swobody w zakresie stanowienia prawa miejscowego. To minimum wyznacza: 1) jednoznaczne wskazanie organu uprawnionego do stanowienia aktu prawa miejscowego, 2) wyznaczenie, nawet w sposób bardzo ogólny, „sfery, przestrzeni życia publicznego”, której ma dotyczyć dany akt prawa miejscowego, 3) obowiązujący porządek prawny RP, hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zasada legalności działania wszelkich organów administracji publicznej (w tym organów uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego). Żadnemu organowi administracji nie trzeba o tych elementach przypominać za każdym razem, w każdej akcie rangi ustawowej, gdyż znajomość postanowień i założeń Konstytucji RP winna być (a należy zakładać, że tak jest na co dzień) „normą”, „standardem”, „oczywistością” w funkcjonowaniu administracji publicznej. Stanowienie aktów prawa miejscowego z reguły należy traktować jako swoisty obowiązek, który wynika z jednej strony z tzw. konieczności formalnej, gdy bezpośrednio z treści upoważnienia ustawowego wypływa nakaz stanowienia aktu prawa miejscowego, a także z tzw. konieczności faktycznej, która wiąże się z wydaniem przepisu prawa miejscowego, gdyż taka jest konieczność z uwagi na funkcjonowanie organu administracji oraz konieczność wynikająca z obowiązku w zakresie wykonania zadania publicznego czy z realizacji zasady zupełności prawa⁴⁴.

Akty prawa miejscowego, podobnie jak inne źródła prawa powszechnie obowiązującego, charakteryzują swoistego rodzaju cechy im przypisane. Dla jednoznacznego określenia danego aktu jako aktu prawa miejscowego należało dokonać objaśnienia cech wyróżniających owe akty od innych aktów prawnych. Cechy charakteryzujące akty prawa miejscowego są wspólne zarówno dla aktów prawa miejscowego stanowionych przez terenowe organy administracji rządowej, jak i wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

Akty prawa miejscowego, będące aktami stanowienia prawa, jako konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego nie mogą mieć innego niż normatywny charakter. Przez akt normatywny rozumieć należy akt zawierający

⁴³ Art. 40 ust. 2 u.s.g., art. 40 ust. 2 pkt 1, 3, 4 u.s.p., art. 18 pkt 1 u.s.w.

⁴⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 98–99.

w swojej treści normy prawne – stąd określenie „normatywny”. Owe akty wskazują adresatom odpowiednie reguły postępowania czy zachowania. Nieodzownym elementem norm zawartych w aktach prawa miejscowego jest wskazanie adresatów tych norm, znajdujących się w zewnętrznej sferze działania administracji i opisanych w sposób generalny. Ponadto normy muszą zawierać opis nakazanego lub zakazanego prawem działania⁴⁵. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13⁴⁶, podkreślił, że akty prawa miejscowego muszą wskazywać okoliczności, w których normy prawne w nich zawarte mogą być wielokrotnie stosowane, co oznacza, że nie zostaną skonsumowane przez jednorazowe zastosowanie. Reguły prawne przybierają w związku z powyższym postać zakazów, nakazów, wprowadzają ograniczenia, przyznają uprawnienia, nakładają obowiązki. Normatywny charakter wymusza na organach stanowiących akty prawa miejscowego, aby ich treść nie wyrażała jedynie chęci rozwiązania jakiegoś problemu, lecz faktycznie zawierała jego rozwiązanie, przez co nie mogą być to treści o charakterze opisowym lub ocennym.

Ustawodawca zalicza akty prawa miejscowego do kategorii prawa powszechnie obowiązującego, w wyniku czego kolejną cechą tych aktów jest powszechność. Normatywna treść aktów prawa miejscowego powinna zatem odnosić się do jak najszerszego kręgu podmiotów „życia publicznego i prywatnego”. Powszechność w odniesieniu do aktów prawa miejscowego ma przede wszystkim charakter podmiotowy. Treść normatywna aktu prawa miejscowego powinna zostać tak skonstruowana, aby swoim „zasięgiem” obejmowała jak najszerszą „rzeszę podmiotów” bez względu na więź prawną łączącą ich z organem stanowiącym akt prawa miejscowego⁴⁷. Oznacza to, że adresatem przepisów prawa miejscowego może zostać każdy podmiot, który znajdować się będzie na obszarze obowiązywania przepisów bądź którego dotyczyć będzie przedmiotowa sytuacja opisana w treści aktu. Adresatami przepisów prawa miejscowego nie są wyłącznie osoby zamieszkujące oraz podmioty działające na terenie obowiązywania przepisów, ale też osoby przyjezdne, np. w celu skorzystania z urządzeń użyteczności publicznej.

Akty prawa miejscowego cechuje także ich lokalny charakter. Ich treść powinna dotyczyć spraw o zdecydowanie mniejszym ciężarze gatunkowym niż w przepisach stanowiących na poziomie władzy centralnej, czyli spraw lokalnych, miejscowych. Jednakże nie mniej istotnych niż przepisy wydawane na poziomie centralnym. Są one niezbędne z punktu widzenia rozwiązywania miejscowych spraw, lokalnych problemów. Mamy tutaj do czynienia z faktyczną realizacją za-

⁴⁵ *Eadem*, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 76–77.

⁴⁶ OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

⁴⁷ D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego...*, s. 84; *eadem*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 583–584.

sady pomocniczości oraz decentralizacji, szczególnie na poziomie przepisów stanowiących przez organy j.s.t., a związanych z realizacją istotnych dla mieszkańców zadań publicznych. Nie można jednak zapominać, że stanowienie prawa to domena oraz priorytet władzy ustawodawczej, natomiast nawet najlepszy przepis prawa miejscowego jest jedynie dopuszczalnym prawem – to wyjątek, który nie może przekształcić się w zasadę. Jest to związane z faktem coraz powszechniejszej praktyki przenoszenia wykonywania zadań publicznych, co skutkuje przeniesieniem prawa w zakresie stanowienia lokalnych przepisów na rzecz władz lokalnych, szczególnie władz samorządowych⁴⁸.

Problematyka lokalnego charakteru przepisów prawa miejscowego stała się przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 28 czerwca 1994 r., K 14/93⁴⁹, stwierdził, że udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy, a więc stanowienie przepisów prawa miejscowego, nie może być rozumiany w ten sposób, że może on podejmować działania zawsze, gdy uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych.

Sama cecha powszechności norm nie gwarantuje, że mamy do czynienia z aktami prawa miejscowego. Fakt zawierania norm prawnych, a nie jedynie opisu, informacji lub treści o charakterze życzeniowym, również nie jest warunkiem wystarczającym do zaliczenia danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego. Charakter norm znajdujących się w akcie nie może być dowolny – normy muszą cechować się abstrakcyjnością i generalnością⁵⁰. Obie te cechy są charakterystyczne dla przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tym samym muszą być charakterystyczne i dla norm, z których zbudowane są akty prawa miejscowego⁵¹.

Następna cecha przypisywana aktom prawa miejscowego to abstrakcyjność, która powinna się odnosić do opisu sytuacji będącej przedmiotem regulacji w drodze normy prawnej. Zatem norma prawna w postaci nakazu, zakazu czy dozwoleń powinna mieć zastosowanie do sytuacji wielokrotnie powtarzającej się (czyli występującej w niezliczonej ilości przypadków) po to, aby norma prawna faktycznie była stosowana i wykorzystywana w życiu codziennym. Nie stanowi się bowiem przepisów prawa miejscowego dla jednostkowego zdarzenia, jednostkowo występującej sytuacji, która więcej nie będzie już miała miejsca. Przykładem

⁴⁸ *Eadem*, *Prawo miejscowe*, s. 74.

⁴⁹ OTK 1994, cz. 1, poz. 13.

⁵⁰ D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego...*, s. 80–81; *eadem*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 593.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08, NZS 2008, nr 5, s. 103; D. Dąbek, *Tworzenie prawa administracyjnego*, [w:] *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016, s. 156; R. Hauser, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 37.

aktów prawa miejscowego realizujących dwie cechy – zarówno generalność, jak i abstrakcyjność norm prawnych w nich zawartych – jest ustalenie wysokości stawek podatków lokalnych oraz określenie godzin otwierania i zamykania placówek handlowych.

Jak wyżej wspomniano, cechą aktów prawa miejscowego jest generalność, co oznacza, że adresat normy nigdy nie jest określony w sposób jednostkowy, konkretny, indywidualny, natomiast zawsze musi być przedstawiony w sposób opisowy, ogólny, przez wskazanie pewnych cech charakterystycznych, aby jak największa liczba potencjalnych adresatów znalazła się w zakresie działania tej normy.

Zdaniem D. Dąbek brak cech abstrakcyjności i generalności norm zawartych w akcie prawa miejscowego jest okolicznością wykluczającą tego typu akt z kategorii prawa miejscowego. Jednakże trzeba mieć na względzie, że zdarzają się sytuacje, w których brak jednej z tych cech nie wyklucza względem danego aktu charakteru przepisu prawa miejscowego, czego przykładem jest uchwała o likwidacji szkoły, przedszkola bądź żłobka. W tym przypadku – pomimo faktu, że tego typu akt ma charakter jednostkowy – dotyczy to sytuacji, która będzie miała miejsce jeden konkretny raz (trudno bowiem tę samą szkołę, przedszkole czy żłobek likwidować kilkakrotnie), nie ma zatem powtarzalności, wielokrotności zaistnienia zdarzenia będącego przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. Dodatkowo adresat tego aktu jest określony w sposób szczególny (indywidualny, jednostkowy) przez wskazanie konkretnej (podając numer, usytuowanie) szkoły, żłobka, przedszkola. Tego typu akt jednak będzie uznany za akt prawa miejscowego⁵². Dzieje się tak dlatego, że jego faktycznym adresatem nie jest szkoła, przedszkole czy żłobek jako podmiot, lecz społeczność lokalna, mieszkańcy określonego terytorium, a więc ci, którzy faktycznie korzystają z usług danej placówki oraz ci, w których przyszłościowym zamiarze jest korzystanie z takich usług. Adresat takiego aktu prawa miejscowego określony jest zatem w sposób generalny. Choć skutki aktu będą odczuwane tylko przez część społeczności, to opis adresata nie ma charakteru indywidualnego, jednostkowego⁵³.

Konstytucja RP stanowi, że akty prawa miejscowego jako akty podstawowe mogą być stanowione wyłącznie na podstawie wyraźnych upoważnień zawartych w regulacjach prawnych o charakterze co najmniej ustawowym, co jest warunkiem legalności tego typu aktów. Mając na względzie bezpieczeństwo interesów jednostki, należałoby zaznaczyć akceptowalność zasady zupełności ustawowej, zatem podstawą prawną stanowienia przepisów prawa miejscowego powinny być ustawy, a nie akty wykonawcze do ustaw. Nie można bowiem domniemywać

⁵² Odmienne: postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., I OZ 670/12, LEX nr 1328104; postanowienie NSA z dnia 18 września 2012 r., I OZ 679/12, LEX nr 1329043.

⁵³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 69.

kompetencji prawotwórczej bez wyraźnego upoważnienia w ustawie⁵⁴. Ustawodawca jednoznacznie zawarł ramy tworzenia aktów prawa miejscowego w treści art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz w przepisach ustaw zawierających upoważnienia dla organów administracji publicznej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Skutkuje to tym, że dany akt prawa miejscowego jest warunkowany przez przepisy konstytucyjne z jednej strony, a z drugiej przez regulacje ustawowe będące podstawami do stanowienia tych aktów⁵⁵. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie są statuty samorządowe, charakterystyczne na tle innych aktów prawa miejscowego, gdyż dla ich stanowienia wystarczającą podstawą prawną jest sama Konstytucja RP, a konkretnie przepis art. 169 ust. 4 dający organom stanowiącym j.s.t. w granicach ustaw prawo do określenia ustroju wewnętrznego danej jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 5 maja 2011 r., I OSK 1060/10⁵⁶, upoważnienie oparte o art. 94 Konstytucji RP, stanowiące podstawę do samodzielnego uregulowania przez organ stosunków prawnych w ramach upoważnienia, nie rodzi takiego uzależnienia dla obowiązywania aktów prawa miejscowego, jak upoważnienie dla wydania rozporządzeń określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Akt prawa miejscowego nie przestaje obowiązywać z chwilą jakiegokolwiek zmiany przepisu zawierającego normę upoważniającą, lecz z chwilą utraty upoważnienia. Zmiana normy upoważniającej skutkuje zaś oceną, że dotychczasowy akt wykonawczy traci moc w zakresie, w jakim stał się sprzeczny z dotychczasową normą upoważniającą.

Ramy merytoryczne stworzone przez ustawodawcę w treści ustawy stają się tym samym ramami dla treści przepisów prawa miejscowego, które miałyby być stanowione na ich podstawie. Następuje wobec tego swoiste związanie treści aktów prawa miejscowego przez ramowe uregulowania zawarte w ustawie zawierającej upoważnienie do ich stanowienia. Fakt tego związania powoduje, że lokalny prawodawca w osobie terenowego organu administracji rządowej czy też organu samorządu terytorialnego, tworząc treść aktu prawa miejscowego, musi obowiązkowo uwzględnić zakres tego związania. Jeżeli ustawodawca wprost nie dopuszcza możliwości odmiennego niż w powszechnie obowiązującej ustawie miejscowego uregulowania danej sprawy, to z reguły oznacza to brak możliwości wyjścia z treścią przepisu prawa miejscowego poza unormowania ustawowe oraz brak możliwości tworzenia miejscowych wyjątków od ogólnych regulacji ustawowych. Tego typu działanie byłoby sprzeczne z zasadą jednolitości systemu prawa RP, zasadą działania organów administracji wyłącz-

⁵⁴ M. Zdyb, *op. cit.*, s. 79.

⁵⁵ D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego...*, s. 95.

⁵⁶ LEX nr 990133.

nie na podstawie i w granicach prawa, a także zasadą hierarchicznej budowy systemu prawa RP⁵⁷.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Po 519/09⁵⁸, orzekł, iż związek między upoważnieniem zawartym w ustawie a aktem prawa miejscowego wydanym na jego podstawie w świetle art. 94 Konstytucji RP może być luźniejszy niż związek między upoważnieniem ustawowym a aktem podustawowym w świetle art. 92 Konstytucji, zatem swoboda organu samorządu terytorialnego w przyjętej regulacji aktem prawa miejscowego jest większa niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podustawowego.

Ponadto związanie treści aktów prawa miejscowego ramami określonymi w ustawowym upoważnieniu do ich stanowienia wiąże się z kwestią braku swobody po stronie organu uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego do samodzielnego regulowania treścią tego aktu tych kategorii spraw, które ustawodawca zalicza do tzw. wyłącznej materii ustawowej. Stworzenie przez ustawodawcę takiej konstrukcji, jak „wyłączna materia ustawowa”, ma stanowić formę ochrony praw obywateli przed nadmierną, nieuprawnioną ingerencją ze strony organów administracji publicznej. Sprawy należące do wyłącznej materii ustawowej powinny być przedmiotem regulacji tylko władzy ustawodawczej – Sejmu i Senatu – jako jedynej uprawnionej władzy do stanowienia ustaw. Wyznacza to również zakaz wkraczania w drogę aktu prawa miejscowego w materię prawną, która została zarezerwowana przez ustawodawcę do regulacji w drodze ustaw. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lipca 2016 r., II SA/Bd 629/16⁵⁹, orzekł, że ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której – w razie kolizji między normami prawnymi – przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych, regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że wspomniane ograniczenie (zakaz wkraczania w drogę aktu prawa miejscowego w materię prawną, która została za-

⁵⁷ D. Dąbek. *Prawo miejscowe*, s. 78.

⁵⁸ LEX nr 569963.

⁵⁹ LEX nr 2104673.

rezerwowana przez ustawodawcę do regulacji w drodze ustaw) nie ma charakteru absolutnego, ponieważ możliwa jest ingerencja w materię ustawową, lecz pod bezwzględnym warunkiem zawarcia w ustawie wyraźnego w tym zakresie ustawowego upoważnienia. Jednakże nawet wtedy przepis prawa miejscowego może swoją treścią być jedynie dopełnieniem, uzupełnieniem regulacji zawartej w ustawie. Ustawowe upoważnienie powinno być jak najbardziej szczegółowe, precyzyjne w swojej treści, aby organ wydający akt nie miał możliwości samodzielnego regulowania spraw zastrzeżonych do regulacji ustawowej, lecz by jedynie, wydając akt, dążył do wykonania ustawy⁶⁰. Ustawodawca, aby ograniczyć lub wyeliminować wkraczanie przez akty prawa miejscowego w materię ustawową, powinien wykorzystywać przede wszystkim konstrukcję szczegółowego upoważnienia ustawowego, a w przypadku upoważnień o charakterze generalnym zawierać w ich treści swoiste minimum wyznaczające zakres regulacji dla aktu prawa miejscowego (jednoznaczne wskazanie organu upoważnionego oraz zakresu przedmiotowej regulacji). Za niedopuszczalne należy uznać sytuacje, w których stanowienie aktów prawa miejscowego następuje wyłącznie na podstawie upoważnienia generalnego, które w swojej treści nie zawiera żadnych wskazówek oraz wytycznych dotyczących zakresu i zasad stanowienia przepisów prawa miejscowego⁶¹. Stosowanie nadmiernych uogólnień w treści upoważnień ustawowych zamiast pomagać władzom lokalnym, stwarza wątpliwości, powoduje trudności w skorzystaniu z prawa do stanowienia miejscowo obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego, wywołuje obawy przed stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w ramach procedury nadzorczej i może tym samym prowadzić do powstrzymania się organu administracji przed stanowieniem prawa miejscowego, powodując tym samym sytuację braku regulacji prawnej w przedmiotowej sprawie o charakterze lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Bień-Kacała A., *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, K. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- Dąbek D., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009.

⁶⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 77.

⁶¹ *Eadem*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 598–599.

- Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
- Dąbek D., *Tworzenie prawa administracyjnego*, [w:] *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Hauser R., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Jaworska-Dębska B., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Karpiuk M., *Działalność prawodawcza administracji rządowej*, [w:] M. Karpiuk (red.), M. Czuryk, L. Grzonka, B. Krupa, P. Sobczyk, *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Ochman P., Pisz M., *Konstytucja i inne źródła prawa. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2014.
- Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., I OZ 670/12, LEX nr 1328104.
- Postanowienie NSA z dnia 18 września 2012 r., I OZ 679/12, LEX nr 1329043.
- Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.
- Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008.
- Ruczkowski P., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016.
- Sikora K., *Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Składowski K., *Konstytucja i pozostałe źródła prawa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015.
- Stahl M., *Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Stelmasiak J., Bielecki L., *Akty prawa miejscowego sejmiku województwa w zakresie ochrony przyrody*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2016.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.
- Świątkiewicz J., *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego RP (Dz.U. nr 96, poz. 603).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.).
- Wyrok NSA z dnia 23 października 1992 r., SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 94.
- Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08, NZS 2008, nr 5.
- Wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., I OSK 1060/10, LEX nr 990133.
- Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., II OSK 507/15, LEX nr 2199057.

- Wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r., K 14/93, OTK 1994, cz. 1, poz. 13.
Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.
Wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK 2001, nr 5, poz. 127.
Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Po 519/09, LEX nr 569963.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2010 r., III SA/Kr 1/09, LEX nr 686754.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2010 r., II SA/Gd 494/10, LEX nr 611704.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r., II SA/Wr 786/11, LEX nr 1114101.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 lipca 2016 r., II SA/Bd 629/16, LEX nr 2104673.
Zdyb M., *Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, Lublin 1992.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

SUMMARY

Among the constitutional sources of the law of the commonly binding law, the legislature has also included acts of local law. They fall within the scope of the executive regulations for categories of sub-statutory acts and can only be issued on the basis of and within the limits of the statutory mandate, but without explicit “executive” character in relation to statutory regulations, as is the case with implementing regulations. The specificity of local acts is expressed in the fact that they are acts of lawmaking of a universally binding nature, but they are issued by public administration bodies rather than by legislative bodies. Their establishment is an expression of the so-called decentralization of lawmaking. The legislator authorizes local government bodies to act as local authorities, as well as the voivodeship and local government bodies of the non-self-government.

Keywords: local law acts; local government; local law; local government administration

STRESZCZENIE

Pośród konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego ustawodawca umieścił również akty prawa miejscowego. Należą one wraz z rozporządzeniami wykonawczymi do kategorii aktów podustawowych, a wydawane mogą być jedynie na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia, lecz bez wyraźnego „wykonawczego” charakteru w stosunku do regulacji ustawowych, jak to ma miejsce w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych. Specyfika aktów prawa miejscowego wyraża się w tym, że będąc aktami stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, są one wydawane przez organy administracji publicznej, a nie organy ustawodawcze. Ich stanowienie jest wyrazem tzw. decentralizacji prawotwórczej. Ustawodawca uprawnia do stanowienia aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego, a także wojewodę oraz terenowe organy rządowej administracji niezespolonej.

Słowa kluczowe: akty prawa miejscowego; samorząd terytorialny; prawo miejscowe; terenowa administracja rządowa