

# Stanisław Bułajewski

---

## Pojęcie akty prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych

---

Studia Prawnoustrojowe nr 18, 5-21

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Artykuły****Stanisław Bułajewski**

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa i Administracji UWM

**Pojęcie aktu prawa miejscowego  
w poglądach doktryny,  
orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego  
i sądów administracyjnych****1. Wprowadzenie**

Problematyka prawa miejscowego była i jest tematem zarówno odrębnych monografii, jak i wielu artykułów. Cennym opracowaniem, w którym autorka próbowała podać definicję aktu prawa miejscowego, jest publikacja D. Dąbek<sup>1</sup>. Daje się jednak zauważyć, iż interesująca nas problematyka w dalszym ciągu nie została wyjaśniona wyczerpująco. Moim zdaniem, coraz więcej jest niejasności i kontrowersji, jeżeli chodzi o wskazanie akceptowanych przez wszystkich kryteriów, w oparciu o które można lub nie zakwalifikować dany akt do aktów prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym.

Niniejszy artykuł stanowił będzie zatem próbę wypracowania kryteriów, w oparciu o które możliwe będzie odróżnienie aktów podejmowanych przez organy stanowiące gminy, powiatu i województwa samorządowego, które mają charakter źródeł prawa, od innych aktów prawotwórczych, które takimi źródłami prawa nie są. Przedmiotem analizy (oprócz oczywiście poglądów doktryny) będą wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz orzeczenia sądów administracyjnych. W orzeczeniach tych niestety brak jest czasami spójności i jednolitości poglądów, jakie przelewane są na papier przez składy orzekające tych sądów.

Zakres niniejszego artykułu nie pozwala jednak na dokładną analizę kwestii odnoszących się do aktów prawa miejscowego stanowionych przez

---

<sup>1</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

wszystkie możliwe podmioty wyposażone w przymiot tworzenia prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też przedmiotem mojego zainteresowania będzie jedynie działalność stanowiąca rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa oraz problemy, z jakimi borykają się te organy w trakcie ustalania czy podejmowana uchwała jest będzie aktem powszechnie obowiązującym, czy też nie. Tym samym poza zakresem niniejszego artykułu znajdzie się działalność terenowych organów administracji rządowej, które to również zostały wyposażone w kompetencję wydawania aktów prawa miejscowego.

## 2. Pojęcie aktu prawa miejscowego według wybranych poglądów doktryny polskiej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> w art. 87 ust. 2 wskazuje, iż akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Akty te oczywiście obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Przejdę teraz do próby zdefiniowania pojęcia „akty prawa miejscowego”. Termin ten od wielu lat budzi wiele kontrowersji i niejasności, ponieważ nie jest jednoznaczny. Pierwszą niepełną definicję legalną prawa miejscowego można odnaleźć w ustawie z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym<sup>3</sup>. Z kolei ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>4</sup> w art. 40 ust. 1 określiła, iż przepisy powszechnie obowiązujące stanowione przez organy samorządu będą określane mianem przepisów gminnych. Przepisy powszechnie obowiązujące wydawane przez wojewodów w drodze rozporządzeń to natomiast przepisy miejscowe<sup>5</sup>. Obecnie terminologia prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym została ujednolicona i dostosowana do nazewnictwa ustalonego w art. 87 Konstytucji RP. Już wszystkie ustawy samorządowe (gminna, powiatowa i wojewódzka) oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie zawierają odpowiednie rozdziały odnoszące się do aktów prawa miejscowego stanowionego przez wskazane podmioty.

Niestety żaden z ww. aktów normatywnych nie daje wystarczających argumentów, aby podać wyczerpującą definicję prawa miejscowego. Dlatego

<sup>2</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>3</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1988 r., nr 26, poz. 183. Oczywiście polskiemu ustawodawstwu znana jest również ustawa, która (co prawda lakonicznie, ale jednak) regulowała zasady i tryb stanowienia przepisów miejscowych. Mam tu oczywiście na myśli ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz.U. z 1964 r., nr 8, poz. 47). Akt ten dużo dokładniej niż obecne ustrojowe ustawy samorządowe regulował także kwestie związane z szeroko rozumianym prawem miejscowym.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.

<sup>5</sup> Patrz szerzej: W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 52–58.

też w tej kwestii należy posiłkować się nie tylko orzecznictwem (które w dalszej części artykułu będzie przedmiotem analizy), ale i poglądami doktryny, które definiują interesujące nas pojęcie w różny sposób. Przykładowo ciekawego rozróżnienia dokonują P. Lisowski i A. Ostapski, którzy dzielą pojęcie „akt prawa miejscowego” na cztery sformułowania: akt prawa, akt normatywny, źródło prawa, źródło powszechnie obowiązującego prawa<sup>6</sup>. I tak akt prawa charakteryzowany jest jako rezultat aktywności podmiotu występującego z pozycji władzy publicznej, którego istota sprowadza się do jednostronnego ustalenia treści reguły postępowania. Ponadto akt prawa skierowany jest na wywoływanie skutków prawnych i jest prawną formą działania administracji<sup>7</sup>. Z kolei akt prawa miejscowego to akt normatywny regulujący postępowanie wyłącznie pewnej kategorii adresatów, mających siedzibę na terenie działania organów stanowiących i wykonawczych konkretnej jednostki samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. Co istotne, akt prawa miejscowego jest nie tylko źródłem prawa, ale źródłem prawa, którego moc prawna jest powszechnie obowiązująca. P. Lisowski i A. Ostapski swoje rozważania kończą sformułowaniem następującej definicji, a mianowicie za akt prawa miejscowego uważają „akt normatywny w znaczeniu materialnym i formalnym (lub przynajmniej w znaczeniu materialnym), zawierający co najmniej jedną normę powszechnie obowiązującego prawa, ustanowiony przez podmiot administrujący, będący terenowym organem administracji publicznej”<sup>9</sup>. Według poglądów J. Czerw i I. Krześnickiego (z którymi należy się zgodzić), na pojęcie aktu prawa miejscowego składa się wiele elementów, m.in. wskazują oni, iż podstawową cechą aktów prawa miejscowego jest powszechność ich obowiązywania, na terenie działania organu, który je ustanowił. Tak więc adresatem uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, będących aktami prawa miejscowego, mogą być podmioty przebywające na terenie jednostki samorządowej (niekoniecznie jej mieszkańcy)<sup>10</sup>. Natomiast D. Dąbek słusznie zauważa, iż definicja legalna pojęcia „akty prawa miejscowego” zawarta w obecnie obowiązującej Konstytucji RP jest niepełna i wskazuje jedynie podstawowe elementy tej definicji. I tak akt prawa miejscowego jest:

- podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego,
- obowiązuje powszechnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły,
- stanowiony na podstawie i w granicach ustaw,

<sup>6</sup> P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowiące przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 13.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Zob. szerzej, ibidem, s. 15.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>10</sup> J. Czerw, I. Krześnicki, *Działalność uchwałodawcza rady gminy ze wzorami uchwał, procedur i pism*, Warszawa 2007, wyd. 2, s. 125.

- jest stanowiony przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej,
- został ogłoszony<sup>11</sup>.

Oczywiście autorka w dalszej części swoich rozważań wymienia inne elementy niezbędne do podania pełnej definicji – aktu prawa miejscowego.

Moim zdaniem, podanie pełnej definicji legalnej pojęcia „akty prawa miejscowego” nie jest możliwe z jednej przyczyny – taka definicja w polskim porządku prawnym nie istnieje. Tym samym prawo miejscowe można zdefiniować jedynie poprzez wskazanie cech charakterystycznych, dzięki którym będziemy mogli je (choć nie bez problemów) odróżnić od innych aktów prawotwórczych. Są to cechy następujące:

a) obowiązywanie prawa miejscowego ogranicza się do obszaru, na którym organem uprawnionym do stanowienia prawa miejscowego jest głównie rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa;

b) adresat norm prawa miejscowego nie tylko nie jest, ale i nie może być konkretnie określony, co stwarza możliwość normowania postępowania różnych i nieokreślonych kategorii adresatów – są to m.in. mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy działający na terenie tych jednostek oraz osoby, które co prawda nie są członkami danej wspólnoty samorządowej, ale np. czasowo znajdujący się na danym terytorium turyści<sup>12</sup>;

c) akty prawa miejscowego są ściśle powiązane z ustawą. Nie można przecież zapomnieć, że prawo miejscowe to prawo podustawowe, które jest stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie<sup>13</sup>. Tak więc podstawową cechą prawa miejscowego jest brak jego autonomiczności. Chodzi przede wszystkim o to, że nie ma możliwości, aby prawodawca lokalny przy tworzeniu przepisów miejscowych nie wykazał się wyraźnym upoważnieniem ustawowym. Tym samym akty prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa zajmują zawsze pozycję zależną<sup>14</sup>. Podstawą wydania przepisów miejscowych może być przepis szczegółowy rangi ustawowej, określającej przesłanki tworzenia norm niższego rzędu<sup>15</sup>, zakres, sposób regulacji

<sup>11</sup> D. Dąbek, op. cit., s. 68–69.

<sup>12</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/2011, LexPolonica nr 2785066.

<sup>13</sup> Art. 94 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997. Zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2008 r. (IV SA/Wr 12/08, „Wspólnota” 2008, nr 42, s. 30), w którego uzasadnieniu czytamy m.in.: „Stanowienie prawa miejscowego na podstawie rozporządzenia jest w istocie działaniem bez podstawy prawnej, naruszającym regułę wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP i skutkującą kwalifikowaną wadą aktu powodującą jego nieważność”. Zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 738/11, LexPolonica nr 2590862.

<sup>14</sup> E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 27–28.

<sup>15</sup> Normą niższego rzędu będzie w tym przypadku akt prawa miejscowego, który w hierarchii źródeł prawa wskazanych w Konstytucji jest wymieniony na ostatnim miejscu.

prawnej<sup>16</sup> oraz podmiot upoważniony do jego wydania. Przepis wyższego rzędu, jakim jest ustawa, może upoważnić organ samorządu do uregulowania jedynie pewnych kwestii szczegółowych na bazie już ogólnie unormowanej materii w ustawie lub upoważnić miejscowego prawodawcę do uregulowania samego tylko trybu wykonania regulacji ustawowej. Zatem baza do stanowienia aktów prawa miejscowego może wynikać z bezpośredniego upoważnienia wskazanego w ustawie ustrojowej bądź z upoważnienia zawartego w innych regulacjach ustawowych;

d) są to normy wielokrotnego zastosowania, co odróżnia je od aktów administracyjnych;

e) akty prawa miejscowego mogą, ale nie muszą być poparte przymusem państwa. Oczywiście środki przymusu, charakteryzujące się różnym stopniem dolegliwości, zostały określone przez ustawodawcę w ustawach szczególnych;

f) w aspekcie podmiotowym prawem miejscowym można nazwać tylko takie prawo, które jest stanowione przez podmioty niebędące organami centralnymi, pochodzące od organów samorządu terytorialnego (np. od rady gminy), wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej;

g) akty prawa miejscowego, jak stanowi Konstytucja RP w art. 88 ust. 1 i 2, wchodzą w życie po ich ogłoszeniu. Dziennikiem urzędowym, w którym ogłasza się te akty jest Wojewódzki Dziennik Urzędowy<sup>17</sup>;

h) wszystkie akty prawa miejscowego po ich uchwaleniu muszą być przekazane organowi nadzoru właściwemu ze względu na przedmiot regulacji danego aktu<sup>18</sup>.

Jak więc łatwo można zauważyć brak jest po stronie doktryny jednolitości poglądów odnośnie do omawianego pojęcia. Przedstawiciele polskiej nauki niestety nie potraktowali definicji aktu prawa miejscowego w sposób pełny. Wydaje się, że głównym powodem takiego stanu rzeczy jest brak powiązania rozważań teoretycznych z realnymi problemami, z jakimi boryka się lokalny prawodawca tworzący akty prawa miejscowego.

Moim skromnym zdaniem, bazując na powyższych rozważaniach, można pokusić się o podanie (choć nieprecyzyjnej) definicji pojęcia aktu prawa miejscowego.

---

<sup>16</sup> Por. także P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 122.

<sup>17</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/201, LexPolonica nr 3989120.

<sup>18</sup> Por.: R. Prażmo-Nowomiejska, E. Stobiecki, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, nr 6, s. 9–10; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 35–39; E. Cz. Malisz, *Samorządowe prawo miejscowe. Praktyczny komentarz*, Zielona Góra 2001, s. 20–23; J. Jagielski, *Prawo miejscowe*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, nr 4, s. 7–13; S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 54–55.

**Akt prawa miejscowego mający zasięg terytorialny i podejmowany z wyraźnego upoważnienia ustawowego jest formą działania organu stanowiącego lub wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, podjętą w formie uchwały lub zarządzenia, zawierającą co najmniej jedną normę generalną i abstrakcyjną, która jest normą wielokrotnego zastosowania, zmierzającą do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej i wchodzącą w życie po opublikowaniu w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym<sup>19</sup>.**

### **3. Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i sądów a elementy składowe pojęcia „akty prawa miejscowego”**

W ramach tego podpunktu analizie zostaną poddane tylko niektóre orzeczenia odnoszące się do interesującego nas pojęcia. Oczywiście poniższe rozważania nie mają na celu sformułowania rozstrzygających wniosków, a jedynie ukazanie, jak na tle wybranych orzeczeń prezentowane jest pojęcie aktu prawa miejscowego.

Wydaje się, iż najlepszym rozwiązaniem będzie analiza orzecznictwa w oparciu o cechy charakterystyczne aktu prawa miejscowego, jakie zostały określone w punkcie drugim niniejszego artykułu.

#### **3.1. Akty prawa miejscowego jako akty podustawowe**

W ramach tego podpunktu pragnę zwrócić uwagę przede wszystkim na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r.<sup>20</sup> Trybunał, nie pozostawiając jakichkolwiek wątpliwości, w swoim orzeczeniu twierdzi: „Z art. 94 Konstytucji wynika, że przepisy prawa miejscowego mogą być ustanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie dla organu samorządu terytorialnego do wydania przepisów prawa miejscowego musi wynikać zatem z ustawy. Warunek ten nie został spełniony, gdyż upoważnienie dla poszczególnych rad miast (gmin) do wprowadzenia i ustalenia stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach wynika nie z ustawy, lecz z przepisu aktu wykonawczego do ustawy (§ 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych). Rada Ministrów, wydając rozporządzenie zawierające upoważnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego oraz

<sup>19</sup> Zob. obszernie, S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 103–167.

<sup>20</sup> Sygn. akt P 6/02OTK, seria A 2002, nr 7, poz. 91.

regulacji, które nie mieszczą się w granicach udzielonego przez ustawodawcę umocowania, naruszyła niewątpliwie art. 7 Konstytucji, nakładający na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa”. Ponadto jak słusznie zauważył Trybunał w swoim następnym orzeczeniu, Konstytucja RP „posługuje się tylko ogólną definicją aktów prawa miejscowego. Mimo dużego zróżnicowania tych aktów zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym (akty organów administracji rządowej, jak i samodzielnych, o zupełnie innej pozycji ustrojowej, organów samorządu terytorialnego). Konstytucja nie wymienia ich nazw rodzajowych. W poszczególnych ustawach, będących podstawą wydawania aktów prawa miejscowego, występują one jako uchwały, zarządzenia lub rozporządzenia porządkowe, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego itp. Co więcej, samo nazywanie jakiegoś aktu administracji rządowej rozporządzeniem, a aktu organu samorządu terytorialnego uchwałą itp. nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne są każdorazowe ustalenia, czy dany akt mimo swojej specyfiki przedmiotowej lub podmiotowej i takiego a nie innego stopnia konkretyzacji jest lub nie jest aktem prawa miejscowego. Tak zróżnicowana wewnętrznie sfera prawotwórstwa wymaga też traktowania w sposób odrębny każdego rodzaju aktu prawa miejscowego przy badaniu, czy mieści się on w wymogach związanych z aktami normatywnymi określonymi w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji”<sup>21</sup>.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi: „niedopuszczalne jest, by przepisy prawa miejscowego, będąc przepisami podstawowymi, wykraczały poza unormowanie ustawowe. Przepis wykonawczy może ze swej istoty jedynie »wykonywać« ustawę, a więc ją uzupełniać, nie może natomiast regulować materii, która nie była przedmiotem ustawy. Traci bowiem wtedy swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa i wykraczając w ten sposób poza upoważnienie ustawowe (v. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2010 r., III SA/Kr 1/2009)”<sup>22</sup>.

Następnym bardzo istotnym rozstrzygnięciem, którego część uzasadnienia chciałbym przytoczyć, a które po części wiąże się z powyższym postanowieniem Trybunału, jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 7 grudnia 2006 r.<sup>23</sup> Orzeczenie to dotyczy moim zdaniem najistotniejszej kwestii, która stanowi sedno problemu, jakim jest podanie definicji aktu prawa miejscowego. Orzeczenie to rozstrzyga, iż „z samego tylko faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący

<sup>21</sup> Postanowienie z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97.

<sup>22</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Ld 48/2012, LexPolonica nr 3951390; zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 657/2011, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 4, poz. 3.



jednostki samorządu terytorialnego nie można wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Również to, że uchwała dotyczy sfery organizacji wewnętrznej instytucji gminnej, nie przesądza o charakterze uchwały objętej dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym”.

Ostatnim orzeczeniem, którego fragment w tym miejscu chciałbym przytoczyć, jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 września 2009 r.<sup>24</sup>, w którym czytamy m.in.: „Kompetencja prawodawcza organu gminy obejmuje uprawnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego, które mają moc powszechnie obowiązującą na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Żaden akt prawa miejscowego nie jest jednak stanowiony samoistnie i wymaga ustawowej podstawy, o czym przesądza art. 40 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw”.

### **3.2. Terytorialny zakres obowiązywania aktów prawa miejscowego**

Fakt terytorialności obowiązywania aktów prawa miejscowego jest bezsporny, dlatego też orzeczenia sądów w tej kwestii sprowadzają się do stwierdzenia oczywistych sformułowań: „Akty prawa miejscowego [...] są aktami powszechnie obowiązującymi (czyli dotyczą wszystkich mieszkańców oraz podmiotów znajdujących się pod działaniem organów stanowiących takie normy prawne). Najważniejszą cechą odróżniającą przepisy prawa miejscowego od przepisów powszechnie obowiązujących jest lokalny charakter miejsca obowiązywania tych norm, gdyż nie obowiązują one poza obszarem na jakim zostały określone. Przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Art. 94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Natomiast art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Sygn. akt III SA/Lu 430/06, Legalis 2011.

<sup>24</sup> Sygn. akt II SA/Ol 642/09, Legalis 2011.

<sup>25</sup> Uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, Legalis 2011.

Jedyna wątpliwość, jaka w tym miejscu może się pojawić, to kwestia stanowienia aktów prawa miejscowego na części terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego. W tym przypadku w pełni zgadzam się z poglądami D. Dąbek, która słusznie zauważa, że akty prawa miejscowego mogą być również stanowione dla mniejszych obszarów, które obejmują jedynie część gminy czy też powiatu. Na taką interpretację wprost zezwala zarówno ustawa o samorządzie powiatowym, jak i ustawa o samorządzie województwa<sup>26</sup>. Jedynie ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera takiej regulacji, co jednak nie oznacza zakazu tworzenia norm powszechnie obowiązujących na terenie części gminy<sup>27</sup>. Także M. Kotulski uważa, że: „Akty prawa miejscowego mogą być stanowione na terenie całej lub części jednostki podziału terytorialnego państwa (gminy, powiatu, województwa)”<sup>28</sup>.

Specyficznymi aktami prawa miejscowego są przepisy porządkowe, które w zależności od tego, czy są wydawane przez organy gminy, czy też powiatu, mają różny zasięg obowiązywania. Co więcej, w pewnych przypadkach organy powiatu mogą narzucić gminom obowiązek respektowania na ich terenie powiatowych aktów prawa miejscowego. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sad Administracyjny w Poznaniu: „akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, mienia itp.). Chodzi więc o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopaństwowymi”<sup>29</sup>.

### 3.3. Akty prawa miejscowego jako akty generalne i abstrakcyjne

Komentarzem do tej cechy aktu prawa miejscowego jest m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 1993 r.<sup>30</sup>, w którym sąd stwierdził, iż: „1. Uchwały rad gmin, podjęte na podstawie art. 7 ust. 2 i art. 12 ust. 4 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.), nie mogą być adresowane do konkretnie (imien-

<sup>26</sup> Art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

<sup>27</sup> D. Dąbek, op. cit., s. 74. Zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/2011, LexPolonica nr 3891436.

<sup>28</sup> Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 28.

<sup>29</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1009/2011, LexPolonica nr 3851257.

<sup>30</sup> Sygn. akt III SA 680/93, Lex Polonica nr 300207. Zob. także inne orzeczenie – sygn. akt III SA 681/93, Lex Polonica nr 300207, ONSA 1994, nr 4 poz. 145.

nie) określonych podmiotów; muszą one być adresowane do nieokreślonego kręgu osób, bez względu na to, jakiej faktycznie ich liczby będą dotyczyły. 2. Uchwała rady gmin zwalniająca od podatku konkretnie oznaczony podmiot przybiera w istocie postać decyzji administracyjnej”. Nie są nimi także uchwały podejmowane w formie aktów kierownictwa wewnętrznego. Z kolei w wyroku z dnia 23 lipca 1991 r.<sup>31</sup> Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził następująco: „1. Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 i art. 43 [...] rada gminy może ustalać zasady określania stawek czynszu dzierżawnego za grunty komunalne bądź ustalać te stawki w formie aktów kierownictwa wewnętrznego, to jest aktów normatywnych skierowanych do podległych jednostek organizacyjnych. Rada gminy natomiast nie ma uprawnień do ustalania tych stawek w formie przepisów gminnych, to jest aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (art. 40 tej ustawy). 2. Rada gminy, której mienie pozostaje w administracji przedsiębiorstwa komunalnego na warunkach zlecenia, zachowuje uprawnienie do decydowania o jego przeznaczeniu i sposobie wykorzystania i w granicach tego uprawnienia może, z uwzględnieniem warunków zlecenia, określać zasady gospodarowania tym mieniem przez przedsiębiorstwa, w tym także określać zasady ustalania stawek czynszu za dzierżawę tego mienia”.

W tym miejscu można zadać pytanie: czy akt prawa miejscowego może zawierać w sobie normy kwalifikowane tylko do wewnątrznie organizacyjnych, czy tylko i wyłącznie normy generalne? Znane są przecież stanowiska organów nadzoru, które stanowią, że w takim akcie powinny znajdować się wyłącznie normy generalne i abstrakcyjne. Gdzie w takim wypadku można zakwalifikować statuty jednostek samorządu terytorialnego, które mają charakter łączony, a więc zawierają normy kierownictwa wewnętrznego i normy generalne, i abstrakcyjne.

Odpowiedź na to jakże trudne pytanie znajdziemy także w jednym z orzeczeń (z którego tezą w pełni się zgadzam), a mianowicie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2007 r.<sup>32</sup> W wyroku tym czytamy m.in.: „Zdaniem Sądu, istnienie ustawowej podstawy przy podejmowaniu działań przez radę gminy nie przesądza jeszcze o tym, że uchwała rady gminy zawiera normy powszechnie obowiązujące, gdyż za akty prawa miejscowego uznawane są zarówno akty wydane na podstawie upoważnień szczegółowych, jak i upoważnień blankietowych. Zatem jedynie charakter norm prawnych i kształtowana przez te normy sytuacja prawna adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. **Tym samym, jeżeli akt prawotwórczy, jakim jest uchwała rady gminy, zawiera co najmniej jedną normę postępowa-**

<sup>31</sup> Sygn. akt SA/Wr 668/91, Lex Polonica nr 299914, ONSA 1993, nr 2, poz. 31.

<sup>32</sup> Sygn. akt IV SA/Gl 310/06, Legalis 2011.

### **nia o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest aktem prawa miejscowego.**

W przedmiotowej uchwale taki charakter mają przepisy [...], bowiem ich adresatami są rodzice i dzieci oraz osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej. W tej sytuacji nie są to normy wewnętrzne, obowiązujące wyłącznie w danym układzie administracji publicznej, lecz są one adresowane do ogółu mieszkańców gminy i wydane na podstawie szczególnej delegacji ustawowej (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)".

Ciekawym orzeczeniem normującym to zagadnienie jest również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 22 sierpnia 2012 r.<sup>33</sup>, w którego uzasadnieniu czytamy: „akt prawa miejscowego to akt normatywny, generalny i abstrakcyjny. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza natomiast, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji”.

#### **3.4. Akty prawa miejscowego jako akty wielokrotnego zastosowania**

Komentarzem tego podpunktu jest m.in. część uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r.<sup>34</sup> W orzeczeniu tym sąd stwierdza, że „decydujące znaczenie dla uznania uchwały za akt prawa miejscowego ma jej normatywny charakter, co ma związek z abstrakcyjnością norm prawnych w niej zawartych. Abstrakcyjność normy prawnej oznacza, że wyznacza ona rodzaj postępowania, jakie może się zdarzyć w nieokreślonej liczbie przypadków. A zatem nie może ona być reglamentacją jednorazową, niepowtarzalną, a wprost przeciwnie obejmuje nieograniczoną ilość najróżniejszych przypadków”.

---

<sup>33</sup> Sygn. akt II SA/Ol 418/2012, LexPolonica nr 3984082. Zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 570/2012, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 5, poz. 122.

<sup>34</sup> Sygn. akt II OSK 102/08, Legalis 2011.

### 3.5. Środki przymusu w aktach prawa miejscowego

Jak słusznie zauważył P. Dobosz: „zgodnie z ust. 4 komentowanego artykułu [autor komentuje art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – S.B.], organy wydające przepisy porządkowe mogą zawrzeć w ich treści uprawnienie dla sądów grodzkich orzekania kary grzywny za naruszenie obowiązków określonych tymi przepisami”<sup>35</sup>. Oczywiście uchwałodawca ma jedynie możliwość, a nie obowiązek określenia sankcji w akcie prawa miejscowego. Jako komentarz do podnoszonych w ramach tego podpunktu treści chciałbym przytoczyć tezę, jaką wypracował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 sierpnia 1994 r.<sup>36</sup>, która brzmi następująco: „1. Zważywszy, że przepisy gminne wykonawcze wydawane są w oparciu o szczegółowe upoważnienia ustawowe, a przepisy statutowe i przepisy porządkowe na podstawie ustawowych upoważnień generalnych, a przy tym tylko przepisy porządkowe mogą przewidywać karę grzywny za ich naruszenie, rady gmin nie powinny obejmować jedną uchwałą przepisów gminnych wykonawczych, statutowych i porządkowych. Za niezgodne z prawem należy uznać w szczególności uchwały rad gmin ustanawiające przepisy gminne wykonawcze, jeżeli poza tymi przepisami zawierają przepisy gminne porządkowe, które mogą być wykorzystywane w celu zapewnienia wykonywania nakazów i zakazów przepisów gminnych, wydanych na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych. 2. Wprowadzając karę grzywny za naruszenie przepisów porządkowych na podstawie art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16 poz. 95 ze zm.), rada gminy winna szczegółowo określić jej wysokość w granicach przewidzianych w kodeksie wykroczeń”.

### 3.6. Aspekt podmiotowy aktów prawa miejscowego a uprawniony podmiot do ich podjęcia

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2008 r.<sup>37</sup> czytamy m.in.: „Istotny dla wyniku niniejszej sprawy przepis art. 40 ust. 1 tej ustawy [sąd analizuje ustawę o samorządzie gminny – S.B.] stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Decydująca jest zatem odpowiedź na pytanie, czy unormowanie art. 67a ust. 2 ustawy o systemie oświaty obejmuje tego rodza-

<sup>35</sup> P. Dobosz, *Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym*. Lex Polonica 2011.

<sup>36</sup> Sygn. akt SA/Wr 1240/94, „Wspólnota” 1994, nr 44, s. 16. Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Go 8/10, Legalis 2011.

<sup>37</sup> Sygn. akt IV SA/Gl 284/08, Legalis 2011. Zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt SA/Lu 282/08, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2008/4/96/87.

ju upoważnienia, a konkretnie, czy – przy uwzględnieniu definicji konstytucyjnej – dotyczy ono uchwalenia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze danej gminy. W tym względzie wojewoda błędnie wskazuje na elementy przedmiotowe uchwały akcentując, że dotyczy ona stołówek w konkretnych przedszkolach. Tymczasem powszechność obowiązywania ma charakter podmiotowy polegający na tym, że dane przepisy są prawem dla wszystkich z określonej grupy podmiotów, którzy znajdują się w przewidzianej przez te przepisy sytuacji (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Kraków 2007 r., s. 72). Z tego punktu widzenia obojętne jest, czy uchwała reguluje zasady korzystania z jednej, kilku czy też wszystkich stołówek szkolnych. Ważne jest bowiem to, że wszyscy uczniowie i ich rodzice, odpowiednio – jednej, kilku lub wszystkich szkół, objęci będą mocą obowiązującą tej uchwały. Nie stanowi ona przy tym aktu kierownictwa wewnętrznego, gdyż zasady korzystania ze stołówki, obejmujące również wysokość opłat, skierowane są zasadniczo do rodziców, którzy ponoszą wydatki związane z korzystaniem ze stołówki przez ich dzieci”.

Zakres podmiotowy aktów prawa miejscowego nie jest jednak tożsamy z podmiotami, które prawo miejscowe mogą, a czasami muszą stanowić. Ustrojodawca w art. 94 Konstytucji RP zawarł zasadę, iż m.in. organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Tym samym to przepis rangi ustawowej decyduje, czy upoważnionym organem do podjęcia uchwały w jednostce samorządu terytorialnego będzie organ uchwałodawczy, czy też wykonawczy<sup>38</sup>. Podjęcie uchwały bez takiego upoważnienia będzie istotnym naruszeniem prawa skutkującym jej nieważnością.

### 3.7. Obowiązek ogłaszania aktów prawa miejscowego

Orzeczeniem, które moim zdaniem w tym miejscu zasługuje na zacytowanie (co najmniej w części), jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 1 października 2009 r.<sup>39</sup>, który w kwestii ogłaszania aktów prawa miejscowego stanowi m.in.: „Moment, w którym norma prawna zaczyna wywoływać określone skutki prawne, czyli od kiedy wchodzi w życie – jest zapisany w prawie. Stanowi o tym przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2 art. 88); w aktualnym stanie prawnym – jak wyżej podano – jest to ustawa z dnia

<sup>38</sup> W gminie organ wykonawczy jako organ monokratyczny wydaje zarządzenia.

<sup>39</sup> Sygn. akt III SA/Wr 282/09, Legalis 2011.

20 lipca 2000 r. o ogłoszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 68, poz. 449 ze zm.). Kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga więc za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Niespełnienie wymagań formalnych co do aktu prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wspomiano, warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych, a zatem należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały nie w części, w jakiej postanawia (wadliwie) o wejściu w życie z dniem podjęcia, lecz w całości”.

### 3.8. Legalność aktów prawa miejscowego a organy nadzoru

W tej części artykułu nie sposób nie wspomnieć o nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego, jaki jest sprawowany przez konstytucyjnie upoważnione podmioty<sup>40</sup>. Jeżeli zaś chodzi o kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, to zarówno Konstytucja RP, jak i ustawy regulujące ustrój jednostek samorządu terytorialnego przyjmują jako jedyne kryterium legalność (zgodność z prawem)<sup>41</sup>. Dlatego też organy nadzoru mogą wkraczać w działalność komunalną jedynie w przypadku naruszenia prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego<sup>42</sup>. Wówczas to celem nadzoru staje się powrót do stanu zgodnego z prawem. Należy także pamiętać, iż prowadząc nadzór nad działalnością samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, nie można poprzestać na zbadaniu zgodności uchwał organów tych jednostek z ustawami. Organ nadzoru musi wziąć pod uwagę

---

<sup>40</sup> Art. 171 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”.

<sup>41</sup> Zob. art. 171 ust. 1 Konstytucji RP i art. 76 ustawy o samorządzie powiatowym, a także E. Knosala, *Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 47–49.

<sup>42</sup> Co istotne, do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497) obowiązywał art. 85 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który to wprowadzał dwa kryteria sprawowania nadzoru: legalność i celowość (celowość, rzetelność, gospodarność). Przepis ten był ewidentnie sprzeczny z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP.

także zgodność tych uchwał z innymi określonymi w art. 87 Konstytucji RP źródłami prawa, tzn. z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami wydanymi na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania oraz z aktami prawa miejscowego.

Nie jest możliwe, by organ nadzoru ingerował w merytoryczną działalność danej jednostki samorządu. Ustrojodawca konstytucyjny celowo zrezygnował z celowości jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym, wychodząc z założenia, iż samorząd powinien mieć zapewnioną jak najszerszą samodzielność<sup>43</sup>.

Orzecznictwo administracyjne w pełni potwierdza przyjęte wyżej rozważania. Przykładowo w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 grudnia 2004 r.<sup>44</sup>, czytamy, iż „nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, o czym stanowi art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. 2001 r., nr 142 poz. 1591 ze zm.), a za nieważną uznaje się taką uchwałę organu gminy, która jest sprzeczna z prawem”.

#### 4. Próba podsumowania

Celem niniejszego artykułu nie było dokonanie wyczerpującej analizy odnoszącej się do wszystkich kwestii związanych z problematyką aktów prawa miejscowego, jakie są podejmowane przez organy (głównie stanowiące) jednostek samorządu terytorialnego. W ramach niniejszego artykułu starałem się pokazać, jak trudne jest ustalenie, jaka uchwała jest, a jaka nie jest aktem prawa miejscowego. Dlaczego tak się dzieje?

Moim zdaniem podstawowy problem wynika z tego, że obecny ustawodawca zupełnie zignorował treść art. 94 Konstytucji RP, który to zobowiązuje go do bezwzględnego określenia w formie ustawy zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Regulacje zawarte m.in. w samorządowych ustawach ustrojowych nie są w tym względzie wystarczające.

Uchwalenie w jednej ustawie jednolitych zasad działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego wydaje się nie tylko celowe, ale i konieczne. Ustawa taka, moim zdaniem, powinna zawierać spójne i precyzyjnie uporządkowane przedstawienie mechanizmów proceduralno-organizacyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego uprawnionych do stanowienia źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, podstaw

---

<sup>43</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 26.

<sup>44</sup> Sygn. akt Sa/Wa 747/2004, Lex Polonica nr 378186.



prawnych różnych rodzajów aktów prawa miejscowego, ich obowiązywania i ogłaszania. Niezwykle istotne jest także podanie przez ustawodawcę definicji legalnej aktów prawa miejscowego. W chwili obecnej nikt nie jest w stanie ostatecznie rozstrzygnąć, czy pewne uchwały podjęte przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego są, czy też nie są aktami prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym. Spory w doktrynie dotyczą m.in. uchwał budżetowych i uchwał organizacyjno-ustrojowych noszących nazwę statutów.

Brak kompleksowej i wyczerpującej regulacji problematyki samorządowego prawa miejscowego zmusza lokalnego prawodawcę do częstego odwoływania się do norm zamieszczonych zarówno w samej Konstytucji RP, jak i w innych aktach prawnych.

Brak wspomnianej regulacji ustawowej, w której podana byłaby m.in. definicja aktu prawa miejscowego, powoduje, że w miejscowości X obowiązują diametralnie inne zasady tworzenia prawa miejscowego niż w miejscowości Y. Nie może być tak, że organy nadzoru na terenie całego kraju w różny sposób definiują i w różny sposób ustalają, jaka uchwała jest, a jaka nie jest aktem prawa miejscowego. Co gorsza, niektóre uchwały podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w jednym województwie przez organ nadzoru uznawane są za akty prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym, w drugim zaś województwie te same uchwały już takimi aktami prawa miejscowego nie są.

Należy jednak pamiętać, iż prawo miejscowe (tworzone m.in. przez radę) jest co prawda najniższym ogniwem w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jednakże ustrojodawca nadał mu rangę konstytucyjną i o tym nie można zapominać.

## Summary

### ***The notion of a local law deed in the view of the doctrine, the judicature of the Constitutional Tribunal, the Supreme Court, and administrative courts***

Key words: local law, sources of law, jurisdiction, local government.

This article attempts to develop the criteria based on which it will be possible to differentiate the deeds made by decision making bodies of *gmina* (commune) and *powiat* (district), which have the character of sources of law, from other law-making deeds, which are not sources of law. The subject of our analysis (apart, of course, from the views of the doctrine) are selected adjudications of the Constitutional Tribunal, and administrative courts.

The scope of this article does not allow us to make a detailed analysis of the issues concerning legal law deeds made by all possible subjects which have the attribute of creating universally binding law. Therefore in this short article we are interested only in the binding activity of the councils of *gmina* and *powiat*, and the problems met by these bodies in the process of determination whether the resolution which is being passed will or will not be a universally binding deed. That is why the scope of this article does not include the activity of local organs of governmental administration, which are also competent to make local law deeds.