

SAMORZĄDOWE PRAWO MIEJSCOWE

SELF-GOVERNMENTAL LOCAL LAW



Agnieszka Bień-Kacała*
Iwona Wróblewska**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO Z PERSPEKTYWY 25 LAT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Jednym z najważniejszych elementów przemian ustrojowych było wprowadzenie do systemu sprawowania władzy w Polsce organów samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny z jednej strony utożsamiany jest ze wspólnotą obywateli, z drugiej zaś wpisuje się w formuły decentralizacji władzy wykonawczej. Przekazane do wykonywania na szczeblu lokalnym kompetencje są dość szerokie. Swoim zakresem obejmują także stanowienie prawa. Temu zagadnieniu pragniemy poświęcić naszą uwagę. Perspektywa 25 lat mijających właśnie od utworzenia samorządu terytorialnego czyni dystans czasowy odpowiednim do oceny systemu oraz do sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

Celem artykułu będzie wskazanie kwestii, które budzą najwięcej kontrowersji w zakresie uprawnień prawotwórczych samorządu terytorialnego. Postulat uporządkowania tej sfery na poziomie przynajmniej ustawowym jest stale obecny w doktrynie prawa i sięga korzeniami do kontrowersji wokół prawa miejscowego tuż po zmianach ustrojowych¹. Częściowo uporządkowała system Konstytucja RP z 1997 r. Niemniej jednak jej regulacja rozwiązała tylko niektóre problemy prawotwórstwa samorządowego, niektórym zaś dała nowy wymiar, a także stała się zaczynem do powstania innych wątpliwości. Oczywiście jest to, że kompleksowe ujęcie tak określonego zagadnienia wyrasta poza ramy niniejszego opracowania. Tym bardziej że w ostatnim czasie ewolucji prawa miejscowego poświęcono odrębną monografię². Pragniemy więc wskazać jedynie wycinek spraw obarczonych największą liczbą wątpliwości natury konstytucyjnoprawnej. Omówimy zatem miejsce aktów miejscowych w systemie źródeł prawa, problem ich

* abien@law.umk.pl

** iwona_wroblewska@wp.pl

¹ Por. A. Szmyt, *System źródeł prawa miejscowego*, [w:] *Stanowienie prawa w okresie PRL i transformacji ustroju*, Gdańsk 2015, s. 283–299.

² Por. M. Konarski, M. Woch, *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2014.

dychotomicznego ujęcia oraz samej normatywności aktów wiążącej się z możliwością zaliczenia do systemu źródeł prawa. Wskażemy także wątpliwości dotyczące podstawy prawnej aktu prawa miejscowego, zwłaszcza statutu jednostki, a także organu, który z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia może zostać upoważniony do wydania interesującego nas źródła prawa.

Wśród podstawowych cech opisujących system źródeł prawa w Polsce jest przyjęcie niesamoistnego charakteru aktów normatywnych podstawowych³. Do tego zakresu należy zaliczyć akty prawa miejscowego, gdyż zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP mogą być one wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do działalności prawotwórczej wymaga się wyraźnego upoważnienia ustawowego. Kompetencje prawotwórcze nie mogą być delegowane (przeniesione) na jakikolwiek organ przez ustawodawcę. Działalność prawotwórcza samorządu, zwłaszcza terytorialnego, opiera się więc na ustawie i nie może być samoistna przynajmniej w zakresie formalnym. Ustawodawca posiada wprawdzie pewną swobodę regulacyjną w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, nie jest ona jednak absolutna. Nie może dojść do wyzbycia się kompetencji prawotwórczych przez ustawodawcę na rzecz samorządu terytorialnego⁴. Istotna jest w tym przypadku także kwestia decentralizacji władzy publicznej wynikająca z art. 15 Konstytucji RP. Nie mamy w tym przypadku do czynienia z autonomią podmiotów zakładającą całkowitą ich samodzielność z wyłączeniem możliwości działania organów władzy. Poza tym decentralizacja dotyczy właściwie tylko władzy wykonawczej, nie zaś sądowniczej i ustawodawczej. W to założenie wpisuje się status wykonawczy aktów prawa samorządu terytorialnego. Jest on przy tym determinowany związkiem z ustawą oraz zakresem zadań i kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie jednak polska ustawa zasadnicza przewiduje zasadę pomocniczości, której doniosłe znaczenie w odniesieniu do samorządu terytorialnego wyraża się w umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot⁵. Samorząd terytorialny stanowi przecież podstawową „wspólnotę mieszkańców (w tym obywateli)”, czyli „wspólnotę samorządową” opisaną w art. 16 ust. 1 Konstytucji. Zasada

³ Por. szerzej na temat systemu źródeł prawa: A. Bień-Kacała, *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 25–49; A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013 oraz aktów prawa miejscowego w systemie źródeł prawa: A. Bień-Kacała, *Źródła prawa samorządowego w Konstytucji RP*, [w:] *Podstawy wolności zrzeszania się oraz zasada samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 164–197.

⁴ Por. odmiennie A. Bałaban, *Granice i postacie prawodawstwa samorządowego*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 49–73.

⁵ Por. P. Chmielnicki, „Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 57–58. Szeroko pisała o zasadzie pomocniczości E. Popławska, por. np. *Zasada pomocniczości jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń, 2000, s. 49–84.

pomocniczości wpływa zatem na zakres oraz szczegółowość kompetencji prawotwórczych przypisywanych ustawowo organom samorządu terytorialnego. Tendencję do szerokiego i szczegółowego ujmowania kompetencji organów samorządu terytorialnego można dostrzec w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego⁶, choć bez wyraźnego odwoływania się do kategorii subsydiarności.

Akty prawa miejscowego posiadają konstytucyjny status źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Wskazano już, że zgodnie z art. 94 organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Upoważnienie do wydania takiego aktu nie musi być szczegółowe, jak w przypadku rozporządzeń wykonawczych, niemniej jednak nie może dojść do całkowitego zerwania więzi aktu z ustawą. Trudno w tym miejscu nie odnieść się krytycznie do zaprezentowanej przez NSA interpretacji zakresu samodzielności samorządu. Gdyby przyjąć za nim, że przepisy Konstytucji nie wymagają, aby w upoważnieniach zawarty był zakres spraw przekazanych do uregulowania⁷, byłaby to, jak słusznie wskazuje się w doktrynie, zgoda na dowolność⁸. Przepis upoważniający powinien wskazywać przynajmniej rodzaj aktu, organ upoważniony do jego wydania oraz choćby ogólnie ujęty zakres spraw przekazanych do uregulowania⁹. Akty prawa miejscowego wydawane przez samorząd mogą natomiast regulować w odmienny sposób niektóre kwestie ustawowe, czy też wypełniać przepisy blankietowe¹⁰. Wiązać to należy z wspomnianą zasadą subsydiarności.

Element powszechnego obowiązywania aktów prawa miejscowego w ramach ich charakteru prawnego nie jest kwestionowany. W doktrynie prawa konstytucyjnego sporadycznie pojawiają się twierdzenia, iż – w zależności od materii przekazanej do uregulowania w ustawowym upoważnieniu – akty prawa miejscowego mogą przybierać formułę zarówno przepisów powszechnie obowiązujących jak i wewnętrznych¹¹. Przeważają głosy wyraźnie odmawiające możliwości występowania tego typu regulacji jako aktów prawa wewnętrznego¹². Te ostatnie tworzą bowiem odrębny od powszechnie obowiązujących układ norm prawnych¹³. W konsekwencji nie jest prawidłowe określanie ich mianem aktów

⁶ Zob. np. jego wyroki z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02 oraz z dnia 20 maja 2014 r., K 17/13.

⁷ Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 r., III SA 1721/99.

⁸ Por. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 185.

⁹ Tamże, s. 186.

¹⁰ Zob. zwłaszcza wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02.

¹¹ Por. K. Działocha, *Artykuł 94, uwaga 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 4.

¹² Por. J. Ciapała, *Prawo miejscowe*, [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, J. Ciapała, Poznań 2001, s. 174, por. też: *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 30.

¹³ Por. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2010, s. 87; D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, War-

prawa miejscowego. Elementem definicji aktu prawa miejscowego jest przecież jego powszechnie obowiązujący charakter¹⁴. Co istotne, a jednak, jak pokażemy dalej, nie w pełni aprobowane w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie można tej cechy traktować w sposób tożsamy z charakterem generalnym i abstrakcyjnym wypowiedzi normatywnej. Jest ona bowiem charakterystyczna dla całości działalności prawotwórczej, a zatem także wewnętrznie obowiązującej. Występowanie sfery wewnętrznej na szczeblu lokalnym jest przyjmowane nie bez wątpliwości. Jest ona trudna do zidentyfikowania, gdyż większość spraw tradycyjnie postrzeganych jako wewnętrzne regulowanych jest aktami prawa miejscowego (np. zasady zarządu mieniem jednostki¹⁵)¹⁶. Jedyne formalnie należy je tak kwalifikować, gdyż od strony materialnej zawierają materie wewnętrzne¹⁷. Zwraca się uwagę na to również incydentalnie w doktrynie prawa konstytucyjnego¹⁸. Niemniej jednak zakres i materia tej regulacji jest przedmiotem znacznych wątpliwości¹⁹. Pewien kłopot rodzi także nazywanie tego typu aktów.

Zakwalifikowanie danego aktu do sfery powszechnie obowiązującego prawotwórstwa miejscowego wymaga przede wszystkim odniesienia się do kryterium adresata jego norm. W przypadku prawa powszechnie obowiązującego adresatem może być każdy podmiot, czyli osoba fizyczna, osoba prawna, organ władzy publicznej, organizacja publiczna i prywatna. Prawo wewnętrzne może być natomiast adresowane jedynie do podmiotów podległych organowi wydającemu dany akt. Obok kryterium podmiotowego, przy delimitacji źródeł prawa istotne jest również kryterium przedmiotowe. Do materii regulacji prawa wewnętrznego będzie należał ogół stosunków wewnątrz poszczególnych organów władzy publicznej²⁰. Zakres ten można traktować zatem szeroko i odnieść do ogółu stosunków wewnątrz innych struktur działających w ramach wypełniania określonych zadań publicznych, na czele których stoi organ państwa czy organ państwowy (np. system bankowy). Oczywiście pomiędzy ogniwami wyróżniającej struktury musi istnieć pewna więź (podległość) uzasadniająca ingerencję

szawa 2005, s. 109–110 oraz nieco szerzej na temat wątpliwości definicyjnych M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 32–33.

¹⁴ Por. np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 51–52; B. Dolnicki, *W sprawie pojęcia aktów prawa miejscowego*, *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 79; por. także P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia Limited 2008, s. 16–17 oraz M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 38.

¹⁵ Tak J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące...*, s. 43–44.

¹⁶ Por. szerzej o trudnościach w kwalifikowaniu aktów prawa miejscowego T. Szewc, *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 47–56.

¹⁷ Por. R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 85–86.

¹⁸ Por. P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 73–74.

¹⁹ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 139.

²⁰ Por. J. Świątkiewicz, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 21/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 213–214.

organu nadrzędnego w drodze regulacji aktem prawa wewnętrznego. Wszelkie natomiast relacje pomiędzy organami władzy publicznej, które wychodzą na zewnątrz samego organu (np. w stosunku do obywateli, także w zakresie praw i wolności jednostki podporządkowanej) lub poza więź (podległość) łączącą jego ogniwa (np. w stosunku do innego organu) powinny być regulowane w drodze aktów powszechnie obowiązujących. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmuje, że ustawodawca powinien uregulować aktem o charakterze powszechnie obowiązującym wszystkie kwestie, w tym organizacyjne, które mogłyby mieć znaczenie dla sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych w stosunku do danego organu²¹. Kwestie dotyczące podmiotów podległych danemu organowi mogą być regulowane w aktach obowiązujących wewnątrznie, co nie wyłącza możliwości uregulowania aktem ustawodawczym (lub innym aktem o charakterze powszechnie obowiązującym) także kwestii techniczno-organizacyjnych o charakterze wewnętrznym. Wykluczyć jednak należy relację odwrotną.

Zjawisko separacji kojarzyć powinniśmy z dychotomicznym charakterem podziału systemu źródeł prawa na dwie części. Dychotomię trzeba pojmować jako podział całości na dwie różniące się zasadniczo²² czy też przeciwstawne, wzajemnie się wyłączające części²³. Oznacza to, że dany akt może być zaliczony wyłącznie do jednego z przedstawionych podsystemów²⁴. Konsekwencją niezaliczenia danych przepisów (tj. aktów normatywnych) do aktów prawa miejscowego będzie uznanie ich przynależności do systemu aktów normatywnych wewnątrznie obowiązujących. Należy zauważyć, że proces kwalifikacji nie będzie zasadny w tych sytuacjach, kiedy sam ustawodawca w przepisie upoważniającym *explicitie* przesądzi, że ustanowiony na jego podstawie akt normatywny jest aktem prawa miejscowego. Niekiedy jednak pojawia się twierdzenie, że rozróżnienie aktów powszechnie obowiązujących i wewnętrznych nie przybiera charakteru dwudzielnego, a jedynie wyznacza ekstrema konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa²⁵. Odrębnym zagadnieniem jest „czystość” danego aktu normatywnego rozumiana jako zamieszczenie w nim norm wyłącznie powszechnie obowiązujących albo wewnętrznych. Jakikolwiek pomieszanie norm nie prowadzi do zmiany charakteru aktu. Tak czy inaczej nie dopuszcza się w ramach systemu źródeł prawa trzeciej kategorii aktów mieszanych²⁶.

²¹ Zob. wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98.

²² Por. *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, red. J. Bralczyk, Warszawa 2008, s. 143.

²³ Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 2000, s. 134.

²⁴ Por. L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, Nałęczów 2000, s. 9 oraz K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 21.

²⁵ Por. A. Bałaban, *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 266.

²⁶ Por. w odniesieniu do uprawnień prawotwórczych Państwowej Komisji Wyborczej J. Mordwilko, *Opinia w sprawie charakteru aktów prawnych wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 61–65.

Przyjąć więc można ostrożnie, że na szczeblu lokalnym także będziemy mówić o dychotomii źródeł prawa. Podkreślenia wymaga to, że odnosimy nasze uwagi do aktów normatywnych, nie zaś jakichkolwiek aktów organów miejscowych. Nie wszystkie one, co oczywiste, odpowiadają pojęciu aktu normatywnego. W szczególności charakteru takiego nie mają akty jedynie opisowe, zawierające postanowienia natury politycznej, deklaracyjnej, życzeniowej (wypowiedzi optatywne²⁷) lub jednostkowej²⁸. Ustawa zasadnicza nie pomaga nam jednak w systematyzowaniu aktywności organów lokalnych. Przekazuje bowiem zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego do określenia przez ustawodawcę (art. 94 zd. 2 Konstytucji RP). Niekiedy daje to podstawę do kwestionowania idei zamknięcia całego systemu źródeł prawa. W świetle art. 184 Konstytucji RP cała działalność administracji publicznej poddana jest kontroli ze strony NSA i sądów administracyjnych. Dotyczy to także, zgodnie z brzmieniem przepisu, uchwał organów samorządu terytorialnego (ustawa zasadnicza nie uzależnia kontroli od przymiotu normatywności uchwał) i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Uprawnienia prawotwórcze traktuje się zatem jako szczególny rodzaj działalności administracji bez rozróżnienia na kompetencje w zakresie rozdzielnych podsystemów aktów normatywnych²⁹. Być może powodem takiego podejścia ustrojodawcy jest świadomość wysokiego stopnia konkretyzacji działań administracji lokalnego poziomu. Choć podkreśla się, że nawet przepisy porządkowe, które inspirowane są konkretną sytuacją, powinny przybierać charakter generalny i abstrakcyjny³⁰. Pewne wskazówki w zakresie dychotomii systemu możemy odnaleźć natomiast w samorządowych ustawach ustrojowych oraz regulacji rządowej administracji terenowej: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹, dwóm ustawom z dnia 5 czerwca 1998 r. – o samorządzie powiatowym³² i o samorządzie województwa³³ oraz ustawie z dnia 23 stycznia 2009 o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁴.

Ustawy samorządowe zawierają ogólne stwierdzenie, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy (powiatu, sejmik województwa) w formie uchwały. Samo oznaczenie danego aktu jako uchwały nie przesądza o możliwości uznania go za akt prawa miejscowego. Pojęcie „uchwała” funkcjonuje w ustawach samo-

²⁷ Por. na ten temat K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 105.

²⁸ Por. szerzej na temat problemów kategoryzacji wybranych form działania administracji Z. Durniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 141–175.

²⁹ Por. R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa...*, s. 184.

³⁰ Por. P. Uziębło, *Konstytucyjne źródła prawa*, [w:] *Zarys legislacji administracyjnej*, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010, s. 33.

³¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

³² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525.

rządowych w trzech znaczeniach, jako: sposób (technika) wyrażenia woli przez członków organu kolegialnego; treść oświadczenia woli członków organu; dokument zawierający wyartykułowaną w formie pisemnej treść aktu prawnego³⁵. Pojęcie to nie jest elementem definicyjnym aktu prawa miejscowego.

Na podstawie powyższych regulacji można próbować konstruować pewien porządek w zakresie kategorii lokalnych aktów powszechnie obowiązujących oraz podmiotów je tworzących. Tworzą go, po pierwsze, przepisy wykonawcze do ustaw szczególnych wydawane przez rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw na podstawie upoważnień ustawowych i w granicach prawa materialnego. Drugą grupę stanowią przepisy porządkowe stanowione przez radę gminy i radę powiatu, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zarządzenia i zarząd powiatu w formie uchwały. Na szczelbu województwa kompetencja prawotwórcza w tym zakresie została powierzona organom terenowej administracji rządowej – wojewodzie (rozporządzenia porządkowe) i niektórym organom administracji niezespolonej. W ramach trzeciego podzbioru występują przepisy o charakterze strukturalno-organizacyjnym (przepisy statutowe), uchwalane w przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. *A contrario* można wnioskować, iż w świetle samorządowych ustaw ustrojowych pozostałe kategorie aktów w nich wskazanych można kwalifikować jako wewnętrznie obowiązujące. Taki charakter mogą przede wszystkim posiadać regulaminy określające organizację urzędu gminy, starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego. Przy tym nieracjonalne wydaje się zróżnicowanie w zakresie podmiotów, którym tę kompetencję przyznano i form, w jakich ma być realizowana. Mamy tu bowiem kolejno: zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), uchwałę rady powiatu (na wniosek zarządu powiatu) oraz uchwałę zarządu województwa. Choć z drugiej strony są to organy wykonawcze, a forma jest wynikiem ich monokratycznej albo kolegialnej struktury.

Wskazane regulacje ustawowe nie dają nam jednak jednoznacznej odpowiedzi w zakresie kompetencji prawotwórczej o wewnętrznym charakterze. Podstaw takiej kwalifikacji identyfikuje się kilka. Pierwszą przyczyną może być przyznanie kompetencji innemu organowi niż ten, który jest upoważniony ogólnie w ustawie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Pamiętać jednak trzeba o regulacji konstytucyjnej, która umożliwia przypisanie kompetencji prawotwórczej któremukolwiek z organów lokalnych³⁶. W doktrynie wskazuje się, że samorządowe ustawy ustrojowe przypisują taką kompetencję organom stanowiącym oraz wykonawczym na szczelbu gminy i powiatu, choć w różnym za-

³⁵ Zwłaszcza, że pojęcie „uchwała” funkcjonuje w ustawach samorządowych w trzech znaczeniach, jako: sposób (technika) wyrażenia woli przez członków organu kolegialnego; treść oświadczenia woli członków organu; dokument zawierający wyartykułowaną w formie pisemnej treść aktu prawnego. Zob. I. Krześnicki, *Technika redagowania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego z przykładami*, Gdańsk 2008, s. 15.

³⁶ Por. szerzej na ten temat D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 161–165.

kresie³⁷. Ustawa zasadnicza wyróżnia wprawdzie organy stanowiące i wykonawcze, niemniej jednak na poziomie określania aktu prawa miejscowego nie łączy kompetencji prawotwórczej ze statusem organu stanowiącego. Takie połączenie nie musi być jednocześnie logiczną konsekwencją zastosowanej nazwy. Drugą przyczyną wskazującą pośrednio na wyróżnienie sfery regulacji wewnętrznych będzie umieszczenie delegacji poza rozdziałem poświęconym aktom prawa miejscowego. Niewątpliwie jednak Konstytucja RP w art. 94 wymaga jedynie, aby podstawa aktu znalazła się w ustawie, a sam akt został wydany w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem wymagane umieszczenie upoważnienia w odrębnym rozdziale poświęconym prawu miejscowemu, ani w ustawie ustrojowej. Trzecia przyczyna natomiast jest związana z ustaleniem innej formy aktu niż ta, która została przewidziana dla prawa miejscowego (np. zarządzenie w miejsce aktu prawa miejscowego w przypadku wójta). Z drugiej jednak strony powszechnie przyjmuje się, że forma regulacji ma drugorzędne znaczenie, a Konstytucja RP ustala jedynie status aktów prawa miejscowego bez bliższych dookreśleń.

Trudności, jakie mogą towarzyszyć próbie ustalenia statusu aktu wydanego przez organ szczebla lokalnego dobrze ukazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2008 r. (II OSK 530/08). Kwalifikacja dokonana przez NSA może zasługiwać w zasadzie na aprobatę, natomiast treść uzasadnienia w odniesieniu do kwestii normatywności przepisów może budzić poważne wątpliwości. W przedmiotowej sprawie NSA odrzucił argumentację WSA i uznał, że uchwała rady powiatu określająca kierunki działania Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska nie jest aktem prawa miejscowego³⁸. Zazaczył przy tym, że powodem takiego ustalenia jest brak charakteru zewnętrznego uchwały oraz odniesienie jej do relacji w administracji publicznej, w skład której wchodzi administracja rządowa oraz samorządowa. Nie jest też aktem abstrakcyjnym, ponieważ rada może uznać w następnym roku, że została ona wykonana i wytyczyć następne kierunki działania. Abstrahując od oceny, czy negatywna kwalifikacja dokonana przez NSA w zakresie normatywności uchwały rady powiatu była w analizowanym przypadku słuszna, należy zauważyć, że została przeprowadzona w oparciu o nieprawidłowe kryterium. W uzasadnieniu stwierdzono bowiem, że do cech aktu normatywnego oprócz generalnego charakteru i abstrakcyjności zalicza się jego zewnętrzny charakter. Tymczasem powszechne lub wewnętrzne obowiązywanie danego aktu jest cechą odrębną od jego normatywności. Zgodnie z konsekwentnie prezentowaną w wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego³⁹ i zaaprobowaną w doktrynie prawa konstytucyjnego⁴⁰ materialną definicją aktu normatywnego decydujące znaczenie ma występowanie

³⁷ Por. M. Konarski, M. Woch, *Ewolucja prawa...*, s. 187–188.

³⁸ Kompetencję taką radzie powiatu przyznaje art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.) Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska należy do systemu administracji rządowej niezespołonej.

³⁹ Por. np. wyrok z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01 oraz 22 września 2006 r., U 4/06.

⁴⁰ Por. np. A. Bień-Kacała, *Źródła...*, s. 26.

w nim jakiegokolwiek nowości normatywnej. Również w orzecznictwie samego NSA nie brakuje rozstrzygnięć spójnych z tą koncepcją⁴¹. W analizowanym wyroku NSA nie dowiódł należycie również braku charakteru generalnego przedmiotowej uchwały, gdyż wedle reguł przyjętych w teorii prawa norma wskazująca jako adresata organ państwa (w tym przypadku inspektora ochrony środowiska) ma charakter generalny, ponieważ dotyczy każdej osoby, która każdorazowo pełni daną funkcję⁴². Komentarza wymaga wreszcie kwestia publikacji uchwały niebędącej aktem prawa miejscowego. W uzasadnieniu do wyroku NSA stwierdził bowiem, że postanowienie o ogłoszeniu przedmiotowej uchwały w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym naruszało prawo. Wydaje się, że w świetle obowiązującego w Polsce prawa nie ma podstaw do takiej kwalifikacji. Konstytucyjny wymóg ogłaszania przepisów powszechnie obowiązujących może dawać jedynie podstawę do ostrożnego wniosku *a contrario*, że akty niemające takiego charakteru publikowane w takiej formie być nie muszą⁴³, lecz wcale nie oznacza, że nie mogą⁴⁴. Tym bardziej że regulacja konstytucyjna wiąże publikację aktu prawa powszechnie obowiązującego z warunkiem jego wejścia w życie. Ta konsekwencja nie musi być przenoszona na prawo wewnętrzne. Z uwagi na zasadę legalizmu oraz zasady państwa prawa możemy nawet postulować konieczność ogłoszenia aktu prawa wewnętrznego, co tym bardziej czyni wątpliwy wniosek NSA. Ewentualna publikacja nie wpływa przy tym rzecz jasna na zmianę wewnętrznego charakteru aktu.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11)⁴⁵. Uzasadnienie tego orzeczenia budzi sporo kontrowersji z uwagi na rolę tego organu w ukształtowaniu i funkcjonowaniu systemu źródeł prawa w Konstytucji z 1997 r. Najwięcej wątpliwości powstaje w konsekwencji wyróżnienia przez Trybunał kategorii „swoistych źródeł prawa administracyjnego”. Dopuszczenie bowiem jakiegokolwiek kategorii poza prawem powszechnie obowiązującym i wewnętrznym działać może destrukcyjnie na system źródeł prawa. Dostrzegać tu można potencjalne zagrożenie rozchwianiem systemu, a tym samym zaprzeczeniem celu regulacji konstytucyjnej. Wydaje się ponadto, że nieporozumienia może wywoływać utożsamienie prawnych form działania administracji z formami aktów prawotwórczych. Grupa „swoistych” form może być natomiast wyróżniana w ramach działania administracji (stosowania prawa), nie zaś w ramach prawotwórstwa.

Wyrok ten jest także wątpliwy jeszcze z jednego powodu. Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że rozpatrywany w postępowaniu akt nie może zostać za-

⁴¹ Por. np. wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11.

⁴² Por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2005, s. 61.

⁴³ Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 166.

⁴⁴ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu ...*, s. 69.

⁴⁵ Por. G. Wierczyński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 167–176.

liczony do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w tym do aktów prawa miejscowego. Głównym powodem było przyjęcie, że akt ten nie został wydany przez podmioty konstytucyjnie upoważnione do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących i nie miał formy wskazanej dla tych aktów w Konstytucji RP. Z tym jednak nie do końca można się zgodzić. Wątpliwości są związane z treścią art. 94 Konstytucji RP, o czym już wspomniano. W przepisie tym nie został bowiem sprecyzowany organ samorządu terytorialnego, który ma wydawać prawo miejscowe ani forma, w jakiej powinno to nastąpić. Uściślenie tych elementów wymaga upoważnienia ustawowego. To ustawodawca zdecyduje, któremu z organów przypisać stosowną kompetencję. Można zgodzić się, że powinna ona zostać przypisana organowi stanowiącemu, lecz o tym również decyduje ustawodawca. Konstytucja RP w art. 169 ust. 1 nie daje jednoznacznych wskazówek. Akty prawa miejscowego mogą być wydawane zarówno przez rady (sejmik), jak i przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta (zarząd powiatu)⁴⁶. Rodzaj organu nie jest jednoznacznie przesądzający.

Szereg wątpliwości natury konstytucyjnoprawnej jest związanych z zagadnieniem podstawy prawnej aktu prawa miejscowego. Przyjmuje się, że upoważnienia szczegółowego wymagają uchwały wykonawcze do ustaw merytorycznych⁴⁷, natomiast upoważnienie generalne jest wystarczające w przypadku aktów o charakterze porządkowym⁴⁸ i ustrojowo-organizacyjnym (zwłaszcza statuty)⁴⁹. Jeśli chodzi o te ostatnie akty, to część przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego wyraża pogląd, iż ich bezpośrednią i wystarczającą podstawą jest art. 169 ust. 4 Konstytucji⁵⁰. Nie kwestionując ustrojowego charakteru statutów uchwalanych przez organy stanowiące samorządu⁵¹ i aprobując konstruowanie w ich przypadku pojęcia autonomii statutowej samorządu⁵², nie można jej jednak pojmować w kategoriach kompetencji prawodawczej, autonomicznej względem

⁴⁶ Zwraca na to uwagę P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 49.

⁴⁷ Por. np. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika...*, s. 188. Ta grupa aktów prawa miejscowego jest wskazana w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

⁴⁸ Por. art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁴⁹ Por. art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 ust. 1 lit. a ustawy o samorządzie województwa.

⁵⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 150. Zgodnie z tym poglądem zawarte w nim upoważnienie spełnia wymagane minimum, określa bowiem zarówno organ upoważniony do stanowienia prawa, jak też ogólny zakres jego stanowienia. Szczegółowe zaś przepisy ustawy ustrojowej, określając treść statutów, oznaczają jedynie granice, o których wspomina Konstytucja.

⁵¹ Por. S. Kalina, *Kontrola legalności statutu jednostki samorządu terytorialnego a zasada proporcjonalności*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego*, red. O. Bogucki, J. Ciapała, P. Mijał, Szczecin 2008, s. 160–161 oraz J. Ciapała, *Prawo miejscowe*, [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, J. Ciapała, Poznań 2001, s. 184–185.

⁵² Por. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 68–69 oraz E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 30.

ustaw⁵³. Statuty wymagają bowiem ustawowego upoważnienia zgodnie z modelem aktu prawa miejscowego wpisanym w art. 94 Konstytucji RP. Stanowisko to jest związane z argumentem systematyki ustawy zasadniczej. W odniesieniu do statutów art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wprowadza jedynie doprecyzowanie co do organu właściwego do ustanowienia tego aktu. Poza tym swoboda prawodawcza samorządowego organu stanowiącego jest ograniczona poprzez wskazanie w samorządowych ustawach ustrojowych zakresu spraw, które powinny zostać ujęte w statucie⁵⁴.

W świetle obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej nie jest dopuszczalne stanowienie aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnienia innego niż ustawowe⁵⁵. Dlatego też trzeba zgodzić się z krytyczną oceną zarówno próby forsowania w literaturze administracyjnoprawnej poglądów odmiennych⁵⁶, ich praktykowanie⁵⁷ jak i akceptowanie w orzecznictwie sądowym⁵⁸. Takie działanie uznać trzeba za pozbawione podstawy prawnej i w związku z tym naruszające wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Aktualnego przykładu praktyki prawodawczej budzącej poważne wątpliwości z punktu widzenia przyjętej w Konstytucji RP konstrukcji upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego dostarcza uchwała Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin: „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020⁵⁹. Merytoryczna treść uchwały, zawarta została w załączniku, w którym w nieartykułowanej formie wskazuje się m.in. zadania poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za realizację programu, warunki otrzymania dotacji przez gminy czy uprawnionych do skorzystania z pomocy. Są to elementy, które uprzednio regulowały przepisy ustawy z dnia 25 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”⁶⁰. Obecna sytuacja ozna-

⁵³ Por. M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 19.

⁵⁴ W przypadku samorządu gminnego jest to np. kwestia organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy (por. art. 22 ustawy o samorządzie gminnym).

⁵⁵ Jako otwartą, ale możliwą do zaaprobowania pozostawiamy kwestię konstytucyjności upoważnień zawartych w umowach międzynarodowych, zwłaszcza umowach ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Wydaje się, że sensem art. 94 Konstytucji było jedynie wyeliminowanie upoważnień podstawowych, a nie zamknięcie możliwości zawierania upoważnień w aktach normatywnych o wyższej mocy prawnej niż ustawa.

⁵⁶ Por. autorzy przywołani przez D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 152.

⁵⁷ Ilustracją takiej praktyki była głośna sprawa wprowadzenia w kilkudziesięciu miastach opłat za parkowanie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608). W wyroku TK z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, rozporządzenie zostało uznane za niezgodne z z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji.

⁵⁸ Por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2001 r., II SA 1174/01.

⁵⁹ M. P, poz. 1024 z późn. zm.

⁶⁰ Dz. U. Nr 267, poz. 2259 z późn. zm.

cza, że organy samorządu terytorialnego w ramach realizacji programu stanowiąc będą akty powszechnie obowiązujące (skierowane do znajdujących się poza strukturą administracji publicznej beneficjentów programu), których normatywna treść będzie kształtowana w oparciu o uchwałę Rady Ministrów. Poszanowanie zasad techniki prawodawczej⁶¹ i obowiązującego w Polsce porządku normatywnego nakazywało pozostanie przy wcześniej zastosowanej formule regulacji programu pomocowego w ustawie. Z uwagi na koniec bytu prawnego wskazanej ustawy oraz wobec braku stosownej inicjatywy ustawodawczej i wdrożenia procedury legislacyjnej rząd zdecydował o podjęciu uchwały, wskazując przy tym wadliwą, naszym zdaniem, podstawę prawną wydania tego aktu⁶². Można wręcz twierdzić, że podjął ją bez podstawy prawnej. Pomijając szczegółową analizę tego przypadku, wskazać wyraźnie wypada, że omawiana uchwała stanowi materialną podstawę aktów prawa miejscowego wydawanych na formalnej podstawie ustawy o pomocy społecznej. Konstrukcja konstytucyjnego systemu źródeł prawa nie pozwala na takie rozwiązanie, a obchodzenie unormowań konstytucyjnych powinno spotkać się z wyraźnym sprzeciwem. Powinniśmy bowiem od organów stanowiących prawo wymagać poszanowania konstytucji w najwyższym stopniu oraz jakże niepopularnej uczciwości.

W podsumowaniu dokonanych ustaleń można zauważyć, że już pobieżna i z założenia selektywna analiza problemów występujących w obszarze prawotwórstwa samorządowego uwidacznia szereg zjawisk jednoznacznie negatywnych z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia. Wydaje się, że ze względu na fakt, iż w efekcie lokalnych działań prawodawczych powstaje bogaty i bardzo zróżnicowany zbiór aktów normatywnych, nieodłączną jego cechą pozostanie konieczność rozstrzygnięcia *a casu ad casum* o charakterze prawnym danego aktu. Postulować jednak należy, aby lokalne prawodawstwo było w większym niż dotychczas stopniu postrzegane jako element większej całości, spójnego i komplementarnego systemu prawa powszechnie obowiązującego. Jest to możliwe tylko przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa, reguł poprawnej legislacji i funkcjonowaniu skutecznych instrumentów kontroli nad legalnością aktów prawa miejscowego. Są to zatem postulaty adresowane zarówno do ustawodawcy, organów stanowiących prawo miejscowe, jak i sądów administracyjnych czy nadzoru wojewódzkiego. W kompetencjach prawotwórczych samorządu terytorialnego istotnie tkwi szansa na lepsze niż na poziomie centralnym rozpoznanie i co za tym idzie pełniejszą realizację potrzeb członków wspólnoty lokalnej. Wydaje się jednak, że bez szerokiego

⁶¹ Przyjąć należy, że Rada Ministrów jest nimi w procesie tworzenia prawa bezwzględnie związana. Zob. więcej na ten temat: I. Wróblewska, *Pojęcie aktów prawa miejscowego i ich pozycja w systemie źródeł prawa RP*, Bałtyckie Studia i Materiały, Rocznik 2009, Koszalin 2009, s. 122–123.

⁶² Zob. art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), który brzmi: Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę.

konsensusu co do konieczności realizacji wskazanego wyżej minimum wymagań, szansa ta może zostać zaprzepaszczona. Z perspektywy ćwierćwiecza funkcjonowania samorządu terytorialnego należy więc podtrzymać postulat uporządkowania systemu aktów prawa miejscowego w duchu rozwiązań konstytucyjnych, ale przede wszystkim wyartykułować postulat rzeczywistego ustawodawczego wejścia w życie konstytucji w zakresie aktów prawa miejscowego.

Agnieszka Bień-Kacała, Iwona Wróblewska

ACTS OF LOCAL LAW FROM THE PERSPECTIVE OF 25 YEARS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND

The article refers to issues that cause most controversies in the field of the legislative power of the local self-government. The postulate to clarify this sphere has been rooted in the controversies concerning local law that aroused just after the political transformation. The system of the acts of local law has been partially determined by the Constitution of 1997. The Authors have discussed the place of local acts in the system of the sources of law in Poland, the problem of a dichotomous approach to them and the normative character of these acts. Legislative activities of local authorities result in the rich and diverse collection of normative acts. However, their inherent feature is the need to settle *a casu ad casum* their legal nature. The Authors have also described doubts concerning the legal basis of the acts of local law from the constitutional point of view. It especially refers to the statutes of self-government units and the local authorities that may issue such sources of law. The Authors conclude that local legislation should be perceived as an element of a larger whole - coherent and complementary system of universally binding law. This is only possible while respecting the fundamental principles of the constitutional system of the sources of law, the rules of proper legislation and the effective instruments of control over the legality of local law. From the perspective of 25 years of functioning of the local self-government in Poland, the postulate to organize the system of the acts of local law in the spirit of constitutional arrangements must be maintained. In particular, the constitutional requirements concerning local law should actually entry into force.