

# ŹRÓDŁA PRAWA W SAMORZĄDZIE TERYTORIAŁNYM

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

---

---

MONOGRAFIE

# ŹRÓDŁA PRAWA W SAMORZĄDZIE TERYTORIAŁNYM

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

---

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Miasto Chorzów  
Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Związek Gmin i Powiatów

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Maż*

Opracowanie redakcyjne  
*JustLuk*

Łamanie  
*Wolters Kluwer Polska*

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

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska SA, 2018

ISBN 978-83-8107-714-9  
ISSN 1897-4392

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

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	13
Wstęp .....	17
<i>Agata Andruszkiewicz</i> Błędy prawne w uchwałach dotyczących organizacji usług wspólnych w gminie na przykładzie wybranych rozstrzygnięć nadzorczych województw .....	23
<i>Anna Barczak</i> Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska .....	35
<i>Ewa Bonusiak</i> Uchwała rady gminy o nadaniu nazwy ulicy aktem normatywnym o charakterze generalno-konkretnym? .....	44
<i>Grażyna Cern</i> Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w „spółkach gminnych” .....	53
<i>Wioleta Baranowska-Zajęc</i> Uchwała rady gminy w sprawie wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania i wnoszenia napojów alkoholowych w świetle orzecznictwa sądowego oraz rozstrzygnięć organów nadzoru .....	66
<i>Tomasz Bąkowski, Marcin Brzeski</i> O aktualności prawa miejscowego samorządu terytorialnego .....	81
<i>Anna Bohdan</i> Przepisy gminne porządkowe jako szczególne akty prawa miejscowego .....	96

<i>Katarzyna Borówka</i>	
<b>Charakter prawny zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....</b>	<b>107</b>
<i>Stanisław Bułajewski</i>	
<b>Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych .....</b>	<b>118</b>
<i>Dawid Chaba</i>	
<b>Rozstrzygnięcie nadzorcze jako instrument wojewody do oceny zgodności z prawem aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego ...</b>	<b>128</b>
<i>Jarosław Czerw</i>	
<b>Oddziaływanie wojewody na akty prawa miejscowego stanowione przez rady gmin – wybrane zagadnienia .....</b>	<b>139</b>
<i>Agnieszka Daniluk</i>	
<b>Samodzielność prawotwórcza gminy .....</b>	<b>152</b>
<i>Maciej Delijewski</i>	
<b>Ogłaszanie aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę – wybrane zagadnienia .....</b>	<b>162</b>
<i>Anna Deryng-Dziuk</i>	
<b>Organizacja pozarządowa w aktach prawa miejscowego .....</b>	<b>175</b>
<i>Grzegorz Dobrowolski</i>	
<b>Charakter prawny programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt .....</b>	<b>190</b>
<i>Anna Feja-Paszkiewicz</i>	
<b>Uchwały określające zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy – zagadnienia formalne .....</b>	<b>198</b>
<i>Elżbieta Feret</i>	
<b>Podstawy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej w Polsce .....</b>	<b>217</b>
<i>Anna Fogel</i>	
<b>Problemy stosowania definicji legalnych w aktach prawa miejscowego .....</b>	<b>229</b>

---

<i>Magdalena Frańczuk</i> <b>Samoregulacja jako źródło miękkiego prawa w jednostkach samorządu terytorialnego – na przykładzie kodeksów dobrych praktyk administracyjnych</b> .....	240
<i>Sebastian Gajewski</i> <b>Dopuszczalność stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy jednostek pomocniczych</b> .....	251
<i>Małgorzata Ganczar, Alicja Sytek</i> <b>Jednostki samorządu terytorialnego wobec ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)</b> .....	259
<i>Konrad Graczyk</i> <b>Regulaminy cmentarne jako gminne akty prawa miejscowego w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych</b> .....	267
<i>Anna Haładyj</i> <b>Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska</b> .....	282
<i>Christoph Hofstätter</i> <b>Does local government have the power to ban public panhandling?</b> .....	297
<i>Michał Jabłoński</i> <b>Porozumienia administracyjne – źródło prawa w samorządzie terytorialnym?</b> .....	306
<i>Joanna Jagoda</i> <b>Charakter prawny uchwał dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy</b> .....	316
<i>Łukasz Karaś</i> <b>Uchwały organów jednostek pomocniczych gminy jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym w świetle orzeczeń sądów administracyjnych</b> .....	331
<i>Mateusz Karciarz</i> <b>Akty prawa miejscowego w działalności publicznoprawnych związków jednostek samorządu terytorialnego</b> .....	343
<i>Konrad Kędzierski</i> <b>Ewolucja źródeł prawa kształtujących wzajemne relacje policji z samorządem terytorialnym</b> .....	355

<i>Przemysław Kledzik</i> <b>Kilka uwag w sprawie procedury uchwalania uchwały reklamowej (krajobrazowej) .....</b>	369
<i>Ewa Koniuszewska</i> <b>Uchwała w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego .....</b>	384
<i>Dominik J. Kościuk, Justyna E. Kulikowska-Kulesza</i> <b>Normatywne podstawy budżetu partycypacyjnego .....</b>	393
<i>Clemens Kreuzberger</i> <b>Spatial planning – supra-regional and regional instruments for shaping the territory of the state .....</b>	402
<i>Danuta Kurzyna-Chmiel</i> <b>Kilka uwag na temat aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego .....</b>	410
<i>Justyna Kuśnierz</i> <b>Porównanie sposobu kształtowania przepisów dotyczących stałych komisji sejmików województw na podstawie treści statutów poszczególnych województw .....</b>	419
<i>Anna Lichosik</i> <b>Uchwała rady gminy jako podstawa emisji obligacji komunalnych .....</b>	444
<i>Piotr Lisowski</i> <b>Lokalne źródła samorządowego prawa oświatowego .....</b>	458
<i>Małgorzata Magdziarczyk</i> <b>Nadzór nad działalnością samorządu gminnego w oparciu o kryterium legalności .....</b>	473
<i>Justyna Mielczarek</i> <b>Źródła prawa wewnętrznego organów administracji samorządowej – zagadnienia wybrane .....</b>	486
<i>Alina Miruć</i> <b>Zadania powiatu i działalność prawotwórcza rady powiatu w sferze pomocy społecznej .....</b>	497

*Adrian Misiejko*

**Akty prawa miejscowego w organizowaniu publicznego transportu zbiorowego przez gminę** ..... 509

*Tomasz Moll*

**Organ wykonawczy powiatu w świetle ustawy komunalnej Dolnej Saksonii** ..... 524

*Andrzej Nałęcz*

**Stosowanie ustawy o petycjach w samorządzie terytorialnym – rzeczywistość i postulaty** ..... 534

*Adrianna Ogonowska*

**Akty prawa miejscowego ustalające zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy** ..... 546

*Jacek Pierzchała*

**Uchwały rady gminy kształtujące nową sieć szkół w gminie** ..... 561

*Aldona Piotrowska*

**Akty prawa miejscowego adresowane do przedsiębiorców** ..... 570

*Katarzyna Płonka-Bielenin*

**Charakter prawny powiatowych przepisów porządkowych – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*** ..... 581

*Karolina Rokicka-Murszewska*

**Ogłaszanie „w sposób zwyczajowo przyjęty” i jego wpływ na ważność gminnych aktów planistycznych** ..... 594

*Piotr Ruczkowski*

**Statut stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego w systemie źródeł prawa** ..... 604

*Mariusz W. Sienkiewicz*

**Ewolucja źródeł prawa finansów samorządowych po 1989 r.** ..... 615

*Kamil Sikora*

**Statut jednostki pomocniczej gminy w ramach samorządowych źródeł prawa** ..... 636

*Agnieszka Skóra*

**Odesłanie do zwyczaju w aktach prawa miejscowego** ..... 646



<i>Joanna Smarż</i> <b>Szczególny charakter przepisów porządkowych jako aktów prawa miejscowego .....</b>	657
<i>Jarosław Storczyński</i> <b>Nieważność aktu prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądowym .....</b>	668
<i>Dorota Sylwestrzak</i> <b>Regulaminy gminne jako źródła prawa powszechnie obowiązującego .....</b>	683
<i>Helena Szewczyk</i> <b>Autonomiczne źródła prawa pracy w samorządzie terytorialnym .....</b>	692
<i>Jakub H. Szlachetko</i> <b>Uchwała krajobrazowa a zasady techniki prawodawczej. Wybrane problemy .....</b>	711
<i>Ewa T. Szuber-Bednarz</i> <b>Autonomiczne źródła prawa pracy w samorządzie terytorialnym .....</b>	728
<i>Mariusz Szyrski</i> <b>Charakter prawny planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (oraz jego założeń) przygotowywanego przez organy gminy .....</b>	736
<i>Katarzyna Święch-Kujawska</i> <b>Źródła prawa dochodów podatkowych gminy a zakres jej władztwa podatkowego .....</b>	743
<i>Paweł Śwital</i> <b>Zwyczajowe działanie administracji samorządowej .....</b>	754
<i>Elżbieta Ura</i> <b>Zakres źródeł prawa administracyjnego w określeniu statusu prawnego pracowników samorządowych .....</b>	763
<i>Mirosław Wincenciak</i> <b>Naruszenie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego .....</b>	774
<i>Anna Wójtowicz</i> <b>Akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe .....</b>	787

*Lidia Zacharko*

**Problemy legislacji samorządowej w zakresie pomocy społecznej i wsparcia socjalnego (wybrane zagadnienia) .....** 799

*Mateusz Ziemblicki*

**Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym .....** 807

*Krystian Ziemiński*

**Trudności z ustaleniem relacji terminów „prawo miejscowe”, „prawo wewnętrznie obowiązujące” oraz „prawo powszechnie obowiązujące” .....** 815

*Lech J. Żukowski*

**Wspólnota samorządowa a źródła prawa samorządu terytorialnego – problemy wybrane .....** 832

**Bibliografia .....** 841



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.)
- NKomVG – Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17. Dezember 2010
- n.z.a. – ustawa z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1506)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519)
- pr. przew. – ustawa z 15.11.1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 915 ze zm.)
- pr. stow. – ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- u.c.c.z. – ustawa z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2017 r. poz. 912)

u.c.p.g.	–	ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289)
u.d.p.	–	ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.)
u.d.p.w.	–	ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.)
u.f.p.	–	ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.)
u.g.k.	–	ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827)
u.o.a.n.	–	ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523)
u.o.p.l.	–	ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.)
u.o.z.	–	ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.)
u.pet.	–	ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1123)
u.p.t.z.	–	ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1867 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.).
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
u.u.w.	–	ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015 r. poz. 1438)
u.w.a.r.w	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)
u.w.pr.o.	–	ustawa z 14.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.)
u.w.t.p.a.	–	ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.)
ZTP	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

## Czasopisma i publikatory

Annales UMCS	–	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
--------------	---	---

---

AUW PPIA	–	Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji
AUW Prawo	–	Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
Dz.Urz. Doln.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. KGP	–	Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji
Dz.Urz. Kujaw.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz.Urz. Lubel.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
Dz.Urz. Lubus.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
Dz.Urz. Łódz.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego
Dz.Urz. Małop.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz.Urz. Maz.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. Opol.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Dz.Urz. Podkarp.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
Dz.Urz. Podl.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego
Dz.Urz. Pom.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
Dz.Urz. Śląsk.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz.Urz. Święt.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego
Dz.Urz. Warm.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Dz.Urz. Wielk.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
Dz.Urz. Zach.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego
M.P.Pr.	–	Monitor Prawa Pracy
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PiZS	–	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PiŻ	–	Prawo i Życie
Pol. Społ.	–	Polityka Społeczna
PPK	–	Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
Prz. Leg.	–	Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

---

ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNPTE	–	Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Naukowego
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUW <sub>r</sub>	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

### Organy i instytucje

NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	–	regionalna izba obrachunkowa
RM	–	Rada Ministrów
SA	–	sąd apelacyjny
SKO	–	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

### Inne

CUW	–	centrum usług wspólnych
j.s.t.	–	jednostka/jednostki samorządu terytorialnego

## WSTĘP

Problematyka źródeł prawa administracyjnego w sposób obszerny omawiana jest we wszystkich współczesnych podręcznikach prawa administracyjnego. Nie znaczy to jednak, że zagadnienia te nie rodzą już żadnych wątpliwości ani sporów. Dotyczy to w szczególności kategorii aktów prawa miejscowego jako jednego z rodzajów źródeł prawa.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”. Zaś art. 94 Konstytucji RP stanowi: „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”.

A zatem akty prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, są zarazem aktami normatywnymi.

Do tej pory charakter prawny aktów normatywnych nie budził w teorii prawa wątpliwości. Akty normatywne powszechnie obowiązujące nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji. Muszą posiadać cechy ogólności i abstrakcyjności. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. W rezultacie cechą odróżniającą akt normatywny generalny od aktu indywidualnego jest to, że akt administracyjny indywidualny reguluje prawne stosunki między organem a daną jednostką (adresatem aktu) w indywidualnym przypadku, akt normatywny generalny ustala zaś normę prawną mającą re-



gulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem a każdą nieznaną z góry jednostką. Przepisy powszechnie obowiązujące mają moc obowiązującą w stosunku do określonych ogólnie kategorii podmiotów bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z normodawcą.

Tymczasem w praktyce pojawiły się nowe akty normatywne, którym można nadać charakter indywidualny. Ma to miejsce w obszarze prawa samorządu terytorialnego. Dotyczy to rozporządzeń stanowiących podstawę prawną dla dokonywania szeroko rozumianych zmian terytorialnych gmin, nadawania im statusu miasta czy też ustalania i zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz. Analogiczne rozwiązanie przewiduje ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730). Bez wątplenia należy również rozporządzenie o utworzeniu związku metropolitalnego oraz o zmianie jego granic uznać za akt normatywny o charakterze indywidualnym. Na podstawie analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można sformułować wniosek, iż zrodziła się nowa prawna forma administracji publicznej – indywidualny akt normatywny.

Kolejnym zagadnieniem budzącym wiele wątpliwości jest miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Kolejność wymienienia poszczególnych źródeł nie jest przypadkowa. Aktem o najwyższej mocy prawnej jest Konstytucja, poniżej, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, należałoby usytuować umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, następnie ustawy, potem zwykle umowy międzynarodowe. W doktrynie pojawiają się wątpliwości, gdy chodzi o stosunek do siebie rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. Warunkiem wydania obydwu aktów podustawowych jest istnienie tzw. delegacji ustawowej, tzn. normy zawartej w ustawie zwykłej, upoważniającej organ administracji rządowej lub organ samorządu terytorialnego do ustanowienia aktu normatywnego.

Z faktu, iż akty prawa miejscowego zostały usytuowane w ustępie drugim art. 87 Konstytucji RP, można by wyciągnąć wniosek, że stoją one najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z punktu widzenia pozycji organu stanowiącego obydwa rodzaje aktów, tzn. rozporządzenia i akty prawa miejscowego, stanowią one przez organy administracji, a więc organy o charakterze wykonawczym, a nie organ ustawodawczy, z tą jedynie różnicą, że te pierwsze stanowią one przez organy centralne, te drugie zaś przez organy terenowe. Pierwsze więc obowiązują na terenie całego kraju, drugie jedynie na obszarze właściwości organów, które je ustanowiły. Można by to uznać za przesłankę przemawiającą za przyznaniem aktom prawa miejscowego pozycji hierarchicznie niższej niż rozporządzeniom. Dotyczy to zwłaszcza aktów prawa miejscowego stanowiących przez terenowe organy administracji rządowej, które to organy podporządkowane są hierarchicznie wobec organów centralnych. Zależność ta

jest szczególnie widoczna w trakcie sprawowania kontroli i nadzoru nad aktami prawa miejscowego z uwagi na możliwość uchylecia takiego aktu z powodu jego nierzetelności, niegospodarności lub niezgodności z polityką rządu. Natomiast nadzór nad aktami prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Bez względu na sygnalizowane wyżej różnice moc obowiązująca obydwu rodzajów aktów prawa miejscowego jest jednak taka sama, wiążą one adresatów identycznie.

Istnieją jednak różnice w budowie delegacji do wydawania rozporządzeń i aktów normatywnych wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzeń i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Natomiast art. 94 Konstytucji RP 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 tych aktów określa ustawa”. Z treści cytowanych wyżej artykułów jednoznacznie wynika, iż zakres swobody lokalnego prawodawcy jest szerszy niż przy rozporządzeniu. Konstytucja nie wymaga, by były to akty wymagające „szczęgółowego” upoważnienia, a jedynie wydane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Akty prawa miejscowego zajmują w naszym porządku prawnym niewątpliwie silną pozycję – jako akty powszechnie obowiązujące wiążą one obywateli i organy administracji publicznej, chyba że wcześniej zostaną wyeliminowane przez właściwy organ z porządku prawnego. Jednakże uregulowania prawne w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego państwa mogą się różnić. Pojawia się wobec tego pytanie o spójność porządku prawnego. Wydaje się, iż klamrą spinającą system prawny jest hierarchia źródeł powszechnie obowiązującego prawa, powodująca, że uznawanie nadrzędności ustawy w systemie źródeł należy traktować przede wszystkim jako element wymaganej spójności porządku prawnego. Dlatego spójność systemu prawnego i hierarchia źródeł prawa są pojęciami ściśle ze sobą powiązanymi. Hierarchia gwarantuje ową spójność, która jest jednocześnie jej przejawem. Dlatego też decentralizacja funkcji prawotwórczych na samorząd terytorialny nie zagraża jednolitości systemu prawnego w Polsce. Akty prawa miejscowego są wydawane w celu lepszego, bardziej optymalnego dostosowania procesu prawotwórczego do warunków lokalnych. W nauce sygnalizuje się jedynie dwa rodzaje problemów. Pierwsze dotyczą właściwego formułowania upoważnień ustawowych do wydawania aktów podustawowych, które z powodu braku elementu konkretności, a zwłaszcza wyznaczania kierunku i granic

merytorycznych rozstrzygnięć w aktach wykonawczych, dawało i daje możliwość zakwalifikowania każdej treści tych aktów jako zgodnej z ustawą.

Druga grupa problemów dotyczy już samej działalności prawodawczej jednostek samorządu terytorialnego, które, wydając akt prawa miejscowego, muszą pamiętać, aby nie tylko nie wykraczał swą treścią poza ramy delegacji, ale przede wszystkim o tym, aby był zgodny zarówno z treścią, jak i założeniem ustawy.

Zawarta w Konstytucji RP definicja prawa miejscowego nie przesądza też jednoznacznie o jego miejscu w hierarchii źródeł prawa. Zatem także i to zagadnienie wymaga szerszych analiz teoretycznych.

Taka stosunkowo ogólna definicja konstytucyjna poprzez posłużenie się nazwą generalną (akty prawa miejscowego) i wskazanie cech istotnych, ale bez wymieniania nazw konkretnych aktów (uchwała, rozporządzenie itp.) powoduje też, że kwalifikacja danego aktu do systemu prawa powszechnie obowiązującego musi być każdorazowo przeprowadzana przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Samo zatem nazwanie jakiegoś aktu wojewody rozporządzeniem, organu zaś stanowiącego samorządu terytorialnego uchwałą, nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne jest każdorazowo ustalenie, co w praktyce może rodzić trudności, czy rzeczywiście dany akt ma charakter prawa miejscowego, a więc kto jest adresatem norm z niego wyprowadzanych (czy więc ma charakter powszechnie obowiązujący), na jakiej podstawie został on podjęty (wskazanie normy kompetencji prawodawczej w ustawie) oraz w jaki sposób został podany do powszechnej wiadomości.

Podkreślenia wymaga, że Konstytucja poza samą definicją nie poświęca prawu miejscowemu zbyt wiele miejsca. Przewiduje jedynie, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym przepisy te rozrzucone są w kilku różnych ustawach ustrojowych, kreujących organy administracji publicznej upoważnione do stanowienia prawa miejscowego (ustrojowe ustawy samorządowe, ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.), oraz w ustawie z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523). Przepisy dotyczące aktów prawa miejscowego znajdują się także w przepisach prawa materialnego zawierających delegacje ustawowe do regulowania określonych kwestii w drodze generalnych i abstrakcyjnych aktów prawnych. Normatywna zatem regulacja zagadnień dotyczących aktów prawa miejscowego dokonana została na trzech płaszczyznach: konstytucyjnej, ustrojowej i materialnej.

W orzecnictwie sądów administracyjnych brak jest jednolitości co do określenia charakteru prawnego niektórych uchwał samorządu terytorialnego, np. uchwały o utworzeniu zakładu budżetowego (szkoły, zakładu opieki zdrowotnej, instytucji kultury,

zakładu gospodarki komunalnej)), uchwały o nadaniu nazwy ulicy, uchwały o nadaniu określonej kategorii drogom czy pozbawieniu ich określonej kategorii. Uznanie danej uchwały za akt prawa miejscowego pociąga za sobą obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z kolei niewłaściwe zakwalifikowanie aktu może skutkować nieważnością chwały.

Te i inne kwestie związane z podstawami prawnymi działania administracji publicznej stanowiły przedmiot obrad konferencji naukowej: „Źródła prawa w samorządzie terytorialnym” zorganizowanej w dniach 9–10.03.2017 r. przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Konferencja miała charakter międzynarodowy. Do udziału zaproszeni zostali specjaliści z zakresu prawa komunalnego z Niemiec i Austrii.

W niniejszym zbiorze zamieszczone zostały zarówno referaty wygłoszone w trakcie konferencji, jak i artykuły przygotowane przez uczestników konferencji jako rezultat dyskusji.

*Bogdan Dolnicki*



Agata Andruszkiewicz

# **Błędy prawne w uchwałach dotyczących organizacji usług wspólnych w gminie na przykładzie wybranych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów**

## **1. Wstęp**

Z dniem 1.01.2016 r. weszły w życie przepisy określające zasady funkcjonowania wspólnych usług administracyjnych, finansowych i organizacyjnych w samorządach. Konsekwencją nowelizacji wprowadzonej ustawą z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.) jest fakt, że działające tzw. zespoły obsługi mogły funkcjonować na dotychczasowych zasadach jedynie do 31.12.2016 r. Wprowadzony ww. ustawą okres przejściowy miał na celu uregulowanie i dostosowanie do nowych zasad funkcjonowania tzw. centrów usług wspólnych<sup>1</sup>.

Istotnym problemem z zakresu organizacji samorządowych centrów usług wspólnych jest tryb powoływania tych jednostek. Wiele gmin kwalifikuje uchwały w sprawie utworzenia CUW jako akty prawa miejscowego. Artykuł porusza kwestie rozbieżności w interpretacji przepisów prawa w przedmiocie kwalifikacji prawnej uchwał stanowiących podstawę utworzenia centrów usług wspólnych. Część gmin traktuje te uchwały jako akty prawa miejscowego i konsekwentnie poddaje je publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przykładowe uchwały wskazują na najczęściej występujące dylematy, przed jakimi stoją organy j.s.t. w procesie legislacyjnym dotyczącym powołania centrów usług wspólnych.

W artykule podjęto próbę analizy prawnoporównawczej uchwał w sprawie organizowania usług wspólnych w gminach znajdujących się na terenie Śląska, Małopolski,

---

<sup>1</sup> Interpelacja nr 2681 do ministra finansów, ministra rodziny, pracy i polityki społecznej, ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie realizacji zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=77ADA4B7> (dostęp: 1.03.2017 r.).

Wielkopolski i Lubelszczyzny. Najwięcej wątpliwości organów nadzoru prawnego budził tryb ich podejmowania.

Autorka spróbuje dowieść, że uchwały dotyczące zapewnienia usług wspólnych w gminach nie należą do kategorii uchwał będących aktami prawa miejscowego.

Poniżej przedstawione zostaną dwa przeciwstawne stanowiska wojewodów, które odmiennie kwalifikują uchwały organu stanowiącego gminy w sprawie organizacji usług wspólnych, a za materiał badawczy posłużą rozstrzygnięcia nadzorcze wybranych wojewodów. Zdaniem Wojewody Wielkopolskiego, Wojewody Pomorskiego i Wojewody Mazowieckiego podjęte uchwały stanowią akty prawa miejscowego. Natomiast w opinii organów kontrolnych Wojewody Śląskiego, Wojewody Lubelskiego i Wojewody Małopolskiego są to akty prawa wewnętrznego.

W celu przybliżenia natury funkcjonowania usług wspólnych wydaje się nieodzownym umiejscowienie tego podmiotu w obecnym, jak i przeszłym stanie prawnym.

## 2. Centrum Usług Wspólnych – podstawowe zadania

Zgodnie z definicją „centrum usług wspólnych to jednostka powoływana w celu konsolidowania funkcji wsparcia w jednej wydzielonej strukturze, które świadczy usługi wspólne na rzecz klientów wewnętrznych. W przypadku samorządu model centrum usług wspólnych (w swojej podstawowej postaci) polega na powołaniu jednostki, która przejmuje świadczenie usług wewnętrznych (np. prowadzenie księgowości, kadr, płac, wsparcia informatycznego) na rzecz jednostek podlegających samorządowi. (...) Główną cechą centrum usług wspólnych (odróżniającą je od centralizacji) jest ciągłe dążenie CUW do optymalizacji swojego działania, czyli poszukiwania takich rozwiązań, które umożliwią rzetelne, tańsze oraz szybsze działanie”<sup>2</sup>.

Centrum usług wspólnych, zgodnie z założeniami ustawy<sup>3</sup>, może zapewnić wspólną obsługę zarówno jednostkom organizacyjnym gminy, jak i gminnym instytucjom kultury, a także innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Nie mogą w ich strukturze znaleźć się przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki i spółki prawa handlowego. Jednostki te, zgodnie z definicją ustawową, są nazywane „jednostkami obsługiwanymi”.

---

<sup>2</sup> J. Szwarz, *Raport Specjalny: Warto wprowadzać centra usług wspólnych*, <http://alebank.pl/raport-specjalny-warto-wprowadza-centra-usug-wspolnych-opk/> (dostęp: 26.10.2017 r.).

<sup>3</sup> Art. 10a u.s.g.

Jednak praktyka pokazuje, że organizacja wspólnej obsługi w gminach ma już swoje tradycje. W celu dbania o racjonalizację kosztów (materialne i osobowe) zaczęły powstawać w gminach tzw. ZEAS-y (zespoły obsługi finansowo-księgowej), czyli podmioty świadczące obsługę administracyjno-finansową szkół i placówek oświatowych należących do sektora finansów publicznych. Do 31.12.2016 r. funkcjonowały w oparciu o przepisy trzech ustaw, tj.:

- 1) art. 5 ust. 7 pkt 3 i ust. 9<sup>4</sup> oraz art. 39 ust. 1 i 5<sup>5</sup> ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.);
- 2) art. 4 ust. 3 pkt 5 ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.);
- 3) art. 11, 53 i 54 u.f.p.

Jednak zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw tego typu jednostki mogły działać na dotychczasowych zasadach, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie, tj. do 31.12.2016 r.

Ze względu na niemożność legalną „przekształcenia” gminnej jednostki budżetowej w inną gminną jednostkę organizacyjną zrodziły się wątpliwości, jak wobec tego „dostosować” funkcjonującą już w przestrzeni samorządowej obsługę wspólną do nowych rozwiązań prawnych. „Dopasowanie” istniejących<sup>6</sup> samorządowych centrów usług wspólnych mogło się odbyć na podstawie art. 12 u.f.p., gdyż uprawnienia z zakresu tworzenia, łączenia i likwidacji gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek budżetowych mają organy stanowiące j.s.t.<sup>7</sup>

W samorządach, w strukturze których istniały do chwili pojawienia się ustawy nowelizującej tzw. outsourcingowe podmioty świadczące wspólną obsługę – czyli np. zespoły administracyjno-ekonomiczne szkół i placówek oświatowych (ZEAS-y), oparte na dotychczasowych podstawach prawnych, musiały podjąć decyzję o dostosowaniu ich do aktualnych rozwiązań legislacyjnych. I właśnie to „dostosowanie” było nie lada wyzwaniem i stanowiło newralgiczny punkt zmagania niektórych organów stanowiących w gminach. Duże wątpliwości budził zarówno tryb podejmowania uchwał, jak i zawarte w nich treści dotyczące np. zakresu zadań i nadaniu kompetencji organom powoływanych jednostek (kierownikom jednostek obsługujących oraz jednostek obsługiwanych). Akty prawa miejscowego podlegają nadzorowi, a zatem istnieje ryzyko wstrzymania ich wykonania.

---

<sup>4</sup> Art. 5 uchylony przez art. 15 pkt 6 ustawy z 14.12.2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1.09.2017 r.

<sup>5</sup> Art. 39 uchylony przez art. 15 pkt 54 ustawy z 14.12.2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1.09.2017 r.

<sup>6</sup> Do 31.12.2016 r.

<sup>7</sup> Zob. art. 12 ust. 1 pkt 2 u.f.p.



**Bogdan Dolnicki** – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny specjalizujący się w problematyce samorządowej; autor ponad stu prac naukowych z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa samorządu terytorialnego.

W monografii przedstawiono zagadnienie znaczenia aktów normatywnych oraz aktów prawa miejscowego jako podstawy prawnej działania samorządu terytorialnego – ze szczególnym uwzględnieniem aktów budzących wątpliwości teoretyczne i praktyczne. W publikacji omówiono takie kwestie, jak:

- uchwała krajobrazowa a zasady techniki prawodawczej,
- organizacja pozarządowa w aktach prawa miejscowego,
- podstawy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej w Polsce,
- akty prawa miejscowego adresowane do przedsiębiorców,
- charakter prawny uchwał dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy,
- normatywne podstawy budżetu partycypacyjnego,
- zadania powiatu i działalność prawotwórcza rady powiatu w sferze pomocy społecznej.

Książka zawiera referaty zaprezentowane podczas konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w dniach 9–10 marca 2017 r. Prezentuje również artykuły przygotowane przez uczestników konferencji jako rezultat dyskusji i dalszych inspirowanych nią przemyśleń.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników samorządowych oraz prawników obsługujących jednostki samorządu terytorialnego. Może także zainteresować teoretyków prawa i administracji oraz studentów.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

