

PRAWO MIEJSCOWE

2. WYDANIE

Dorota Dąbek

SERIA AKADEMICKA



LEX

a Wolters Kluwer business

PRAWO MIEJSCOWE

2. WYDANIE

Dorota Dąbek

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 listopada 2014 r.

Wydawca
Izabella Małeczka

Redaktor prowadzący
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Łamanie
Wolters Kluwer

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.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-3406-8

2. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Słowo wstępne	19
Rozdział I	
Akty prawa miejscowego a konstytucyjny system źródeł prawa	21
1. Pojęcia podstawowe	21
2. Konstytucyjny system źródeł prawa	23
2.1. Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł	24
2.2. Hierarchia źródeł prawa	27
2.3. Cechy istotne źródeł prawa powszechnie obowiązującego i zasady konstruowania ich systemu	29
2.4. Warunki legalności aktu podustawowego	30
3. System źródeł prawa administracyjnego	31
3.1. Pojęcie prawa administracyjnego	31
3.2. Cechy charakterystyczne źródeł prawa administracyjnego	32
3.2.1. Brak kompleksowej kodyfikacji	32
3.2.2. Wielość i różnorodność	33
3.2.3. Niejednolitość	33
3.2.4. Zmienność	34
3.2.5. Stanowienie źródeł prawa przez samą administrację	34
3.2.6. Występowanie ewenementu lokalnego	34
3.2.7. Hierarchiczność	35
3.3. Doktrynalne pojęcie źródeł prawa administracyjnego oraz ich systematyzacji	35
3.4. Rodzaje źródeł prawa administracyjnego	37
3.4.1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	37
3.4.1.1. Konstytucja RP	37
3.4.1.2. Ustawy	38
3.4.1.3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz akty normatywne stanowione przez organizację międzynarodową	39
3.4.1.4. Rozporządzenia	40
3.4.1.5. Akty prawa miejscowego	41
3.4.2. Źródła prawa wewnętrznego	41

3.4.3. Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego	43
4. Akty prawa miejscowego a zasada podziału i równowagi władz	45
5. Akty prawa miejscowego a akty stosowania prawa (formy działania administracji publicznej <i>sensu stricto</i>)	48
6. Przyczyny powierzenia kompetencji stanowienia prawa powszechnie obowiązującego organom terenowym	50
7. Akty prawa miejscowego a jednolitość systemu prawa	52
Rozdział II	
Ewolucja zasad stanowienia prawa miejscowego w polskim porządku prawnym ..	54
1. Prawo miejscowe w regulacjach międzywojennych	54
2. Prawo miejscowe po 1945 r.	55
3. Prawo miejscowe po reformie z 1990 r.	60
4. Prawo miejscowe w obliczu Konstytucji RP z 1997 r. i założeń reformy ustrojowej państwa z lat 1998–1999 r.	61
Rozdział III	
Pojęcie i cechy podstawowe aktów prawa miejscowego	62
1. Definicja legalna pojęcia aktów prawa miejscowego	63
2. Cechy aktów prawa miejscowego jako podstawowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego	65
2.1. Kompetencja i delegacja do stanowienia prawa miejscowego	65
2.2. Normatywny charakter aktów prawa miejscowego	66
2.3. Abstrakcyjny i generalny charakter aktów prawa miejscowego	67
2.4. Powszechny charakter aktów prawa miejscowego	70
2.5. Ograniczony terytorialnie zasięg działania aktów prawa miejscowego	73
2.6. Lokalny charakter spraw regulowanych aktami prawa miejscowego	74
2.7. Wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego	75
2.8. Brak możliwości samodzielnego regulowania aktem prawa miejscowego spraw należących do „materii ustawowej”	76
2.9. Związanie aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawy	78
3. Pozycja aktów prawa miejscowego w systemie źródeł prawa	78
3.1. Akty prawa miejscowego a rozporządzenia	79
3.2. Równorzędność hierarchiczna aktów prawa miejscowego	81
Rozdział IV	
Podstawa prawna stanowienia aktów prawa miejscowego	84
1. Upoważnienie konstytucyjne i ustawowe (kompetencja i delegacja)	84
2. Upoważnienia zawarte w aktach ponadustawowych	88
3. Zakaz upoważnień podstawowych	89
4. Zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych	90
5. Upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego a upoważnienie do stanowienia rozporządzeń	92

6. Rodzaje upoważnień ustawowych	93
6.1. Szczegółowe upoważnienie ustawowe	93
6.1.1. Istota	93
6.1.2. Minimalna treść	94
6.2. Upoważnienie o charakterze generalnym	95
6.2.1. Istota	95
6.2.2. Minimalna treść	95
6.2.3. Przykłady	96
7. Obligatoryjne i fakultatywne stanowienie prawa miejscowego	97

Rozdział V

Rodzaje aktów prawa miejscowego	100
1. Kryteria podziału	100
1.1. Kryterium podmiotowe	100
1.2. Kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego	101
1.3. Kryterium przedmiotowe	101
1.4. Kryterium przedmiotowo-formalne	101
1.5. Kryterium podmiotowo-przedmiotowe uzupełnione kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego	101
2. Prawo miejscowe samorządu terytorialnego na tle pozycji ustrojowej samorządu	102
2.1. Istota samorządu terytorialnego – założenia ustrojowe	103
2.2. Samorządowe prawo miejscowe a idea państwa jednolitego	105
2.3. Państwowy charakter samorządowych aktów prawa miejscowego	107
2.4. Pierwotne i wtórne źródło pochodzenia uprawnień prawotwórczych samorządu	108
2.5. Brak generalnej klauzuli autonomii normodawczej samorządu terytorialnego	108
2.6. Prawotwórstwo samorządowe a zasada pomocniczości	110
2.7. Prawotwórstwo samorządu terytorialnego a charakter jego zadań	111
2.8. Podstawowe kierunki prawotwórczej działalności organów samorządu terytorialnego	112
2.9. Zjawisko odwracania pierwszeństwa legislacji lokalnej	113
3. Prawo miejscowe administracji rządowej	114
4. Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym	116
4.1. Konstrukcja upoważnień ustawowych i zakres związania ich granicami	116
4.2. Przykłady upoważnień ustawowych	117
4.3. Przekroczenie granic upoważnień ustawowych	122
4.3.1. Nałożenie obowiązków lub ograniczeń nieprzewidzianych w ustawie	122
4.3.2. Sprzeczność z celem ustawy	123
4.3.3. Sprzeczność z treścią ustawy	124
4.3.4. Wprowadzanie procedur nieprzewidzianych ustawą	124
4.3.5. Obchodzenie obowiązków lub ograniczeń ustawy	125
4.3.6. Wprowadzanie kar grzywny	125

4.4. Pominięcia prawodawcze	125
5. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym	126
5.1. Konstrukcja upoważnienia ustawowego	126
5.2. Przesłanki	128
5.2.1. Przesłanka prawna	128
5.2.2. Przesłanka faktyczna	131
5.2.3. Przesłanka terytorialna	133
5.3. Grzywna	133
5.4. Zakaz interpretacji rozszerzającej	134
5.5. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego	135
5.5.1. Brak przesłanki prawnej – dublowanie regulacji ustawowych	135
5.5.2. Brak przesłanki faktycznej	137
5.5.3. Sprzeczność z celem przepisów porządkowych	137
6. Samorządowe akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym	138
6.1. Statut	141
6.1.1. Powszechność obowiązywania	141
6.1.2. Samoistny charakter	143
6.1.3. Ograniczenie samoistności statutu	146
6.1.4. Statut a inne akty prawa miejscowego	147
6.2. Akty normujące zasady zarządu mieniem jednostki samorządowej	149
6.3. Akty normujące zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego	150
7. Charakter prawny aktów planowania	151
8. Charakter prawny uchwał budżetowych	157

Rozdział VI

Podmioty wyposażone w kompetencje prawotwórcze do stanowienia

prawa miejscowego	158
1. Wojewoda i organy administracji niezespólonej	158
2. Znaczenie pojęcia organu samorządu terytorialnego	159
3. Uprawnienia prawotwórcze organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	160
4. Uprawnienia prawotwórcze organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	162
5. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego	165
6. Uprawnienia prawotwórcze podmiotów zastępujących organy jednostek samorządu terytorialnego (komisarz rządowy lub osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów)	167
7. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego w drodze referendum lokalnego	171
8. Przeniesienie kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w drodze porozumienia	177
9. Uprawnienia prawotwórcze związku komunalnego	182

10. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez stowarzyszenia jednostek samorządu	184
11. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez inne formy współdziałania jednostek samorządu	185
12. Zastępcze stanowienie samorządowego prawa miejscowego przez organy nadzoru	186
12.1. Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	186
12.2. Zastępcze stanowienie prawa miejscowego w razie beczynności prawotwórczej samorządu	190
12.3. Zarządzenia zastępcze w sprawach zleconych i powierzonych	192
13. Podsumowanie	193

Rozdział VII

Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego	194
1. Formy prawne aktów prawa miejscowego	194
1.1. Rozporządzenia i zarządzenia wojewody i organów administracji niezespolonej	194
1.2. Uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego	195
1.3. Uchwały zarządów jednostek samorządu terytorialnego	197
1.4. Zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta)	198
1.5. Uchwały zgromadzenia związku komunalnego i jego zarządu	198
1.6. Akty prawa miejscowego stanowione przez osobę zastępującą organy jednostek samorządu terytorialnego	199
2. Wymogi proceduralne aktów prawa miejscowego	199
2.1. Wymogi wynikające z przepisów szczególnych	200
2.1.1. Zaopiniowanie	200
2.1.2. Uzgodnienie	203
2.1.3. Konsultacje	204
2.2. Wymogi techniki prawodawczej	204
2.3. Inne wymogi formalne	213
3. Procedura uchwałodawcza	215
3.1. Inicjatywa uchwałodawcza	215
3.2. Sporządzenie projektu uchwały	217
3.3. Przygotowanie projektu uchwały	218
3.4. Przedłożenie projektu uchwały radzie	220
3.5. Postępowanie z projektem na sesji	221
3.5.1. Zwołanie sesji	221
3.5.2. Przygotowanie sesji	223
3.5.3. Zasada jawności sesji	224
3.5.4. Procedura sesyjna	224
3.6. Podjęcie uchwały	226
3.6.1. Zasady ogólne	226
3.6.2. Wyjątki od zasad ogólnych	228
3.7. Podpisanie uchwały	229

4. Publikacja aktów prawa miejscowego	230
4.1. Zasady ogólne	230
4.2. Ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym	231
4.3. Ogłoszenie w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu	233
4.4. Obowiązek informowania o obowiązującym prawie miejscowym	236
4.5. Fikcja powszechnej znajomości prawa a prawo miejscowe	238
4.6. Termin wejścia w życie aktów prawa miejscowego	238
4.7. Zasada nieretroaktywności aktów prawa miejscowego	240

Rozdział VIII

Moc wiążąca i skuteczność aktów prawa miejscowego	243
1. Zakres mocy wiążącej aktów prawa miejscowego	243
1.1. Związanie adresatów (obywateli) prawem miejscowym	243
1.2. Związanie organów administracji publicznej prawem miejscowym	244
1.3. Zakres związania sędziów treścią prawa miejscowego	246
2. Warunki skuteczności prawa miejscowego	248
3. Skutki wynikające z nieprzestrzegania prawa miejscowego	249
3.1. Sankcje wobec adresata	250
3.2. Inne skutki	250

Rozdział IX

Kontrola aktów prawa miejscowego	251
1. System kontroli prawa miejscowego – założenia ogólne	251
2. Kontrola innych niż prawo miejscowe powszechnie obowiązujących źródeł prawa – aspekt porównawczy	254
2.1. Organy sprawujące kontrolę	254
2.2. Tryb	254
2.3. Kryteria	255
2.4. Rodzaje rozstrzygnięć	255
2.5. Termin	256
3. Kontrola prawa miejscowego przez organy nadzoru	256
3.1. Kontrola samorządowego prawa miejscowego przez organy nadzoru	256
3.1.1. Tryb	257
3.1.2. Kryteria kontroli	259
3.1.3. Rodzaje rozstrzygnięć	259
3.1.4. Termin	262
3.2. Kontrola prawa miejscowego administracji rządowej przez organy nadzoru	263
3.2.1. Tryb	264
3.2.2. Kryteria	265
3.2.3. Rodzaje rozstrzygnięć	266
3.2.4. Termin	267
4. Kontrola legalności prawa miejscowego przez sądy administracyjne	267
4.1. Źródła regulacji prawnej	267

4.2. Przedmiot zaskarżenia	268
4.3. Tryb	270
4.3.1. Tryb bezpośredni	271
4.3.1.1. Skargi „powszechne”	271
4.3.1.2. Skargi prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz organizacji społecznych	281
4.3.1.3. Skargi organów nadzoru	283
4.3.1.4. Inne	284
4.3.2. Tryb pośredni – skargi jednostek samorządu terytorialnego na akty nadzoru	284
4.3.3. Skargi na bezczynność prawotwórczą	287
4.4. Wstrzymanie wykonania	293
4.5. Rodzaje i zakres rozstrzygnięć	295
4.6. Termin	297
4.7. Kryteria kontroli i przedmiot ochrony sądowej	299
5. Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego	301
5.1. Podmiot uprawniony i tryb kontroli konstytucyjności prawa miejscowego	301
5.2. Skarga konstytucyjna	302
5.2.1. Zastosowanie instytucji skargi konstytucyjnej do aktów prawa miejscowego	302
5.2.2. Skarga konstytucyjna a skarga „powszechna”	304
5.3. Instytucja pytań prawnych	308
6. Inne (pośrednie) formy kontroli aktów prawa miejscowego	309
6.1. Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny w toku kontroli aktów administracyjnych	309
6.2. Kontrola dokonywana przez inne sądy	310
6.3. Kontrola wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli	310
6.4. Kontrola przez Rzecznika Praw Obywatelskich	311
6.5. Kontrola prawa miejscowego przez radę (gminy lub powiatu)	311
7. Ocena systemu kontroli prawa miejscowego	312

Rozdział X

Przesłanki i skutki utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego	315
1. Przesłanki utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego	315
1.1. Klauzule derogacyjne niezależne od wadliwości aktu	315
1.1.1. Uchylenie lub zmiana aktu przez jego autora	316
1.1.2. Klauzula derogacyjna zawarta w akcie wyższego rzędu (ustawie) ...	316
1.1.3. Nieprzedłożenie do zatwierdzenia lub odmowa zatwierdzenia przez radę	316
1.2. Klauzule derogacyjne będące skutkiem normatywnej wadliwości aktu	316
1.3. Wygaśnięcie	317
1.3.1. Zaistnienie określonych przesłanek faktycznych	317
1.3.2. Upływ czasu, na jaki akt został wydany	317
1.3.3. Zmiana podziału terytorialnego	317

1.3.4. Wydanie późniejszego aktu w tym samym przedmiocie	317
1.3.5. Uchylenie podstawy prawnej	318
1.3.6. Faktyczne wygaśnięcie na skutek zniesienia odpowiedzialności za niewykonanie aktu prawa miejscowego	321
1.4. Akty pozorne	321
2. Wpływ utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na rozstrzygnięcia indywidualne wydane na jego podstawie	322
2.1. Skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego	322
2.2. Skutki stwierdzenia nieważności przez sąd administracyjny	324
2.3. Skutki stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru	325
2.4. Skutki uchylenia przez organ nadzoru	325
2.5. Podsumowanie	325
3. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu normatywnej bezprawności	326
Bibliografia	331

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	–	Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)
GG	–	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z dnia 23 maja 1949 r. (BGBl. S. 1 z późn. zm.)
instrukcja kancelaryjna	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz. U. Nr 289, poz. 1699)
k.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	–	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.c.	–	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
nowela z 2000 r.	–	ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 48, poz. 552)
nowela z 2001 r.	–	ustawa 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 z późn. zm.)
o.w.	–	Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.) – akt nieobowiązujący
p.g.g.	–	ustawa z dnia 9 czerwca 2001 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 613 z późn. zm.)

p.o.ś.	–	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
pr. farm.	–	ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.)
pr. przew.	–	ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1173 z późn. zm.),
pr. wod.	–	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.),
p.u.s.a.	–	ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
r.k.a.p.m.	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespólonej administracji rządowej (Dz. U. Nr 222, poz. 1754)
r.w.t.d.e.	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz. U. Nr 289, poz. 1699)
u.cen.	–	ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 385) – akt nieobowiązujący
u.d.l.	–	ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 217 z późn. zm.)
u.d.p.	–	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.)
u.d.p.p.w.	–	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.)
u.g.k.	–	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236)
u.g.n.	–	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.)
u.l.u.	–	ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.)
u.o.a.n.	–	ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)
u.o.m.a.m.	–	ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 934 z późn. zm.)

u.o.p.	–	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
u.o.p.l.	–	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 150)
u.o.z.	–	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856)
u.o.z.z.	–	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1539)
u.p.n.	–	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 124 z późn. zm.)
u.p.o.l.	–	ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 849)
u.p.w.k.p.	–	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
u.r.i.o.	–	ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)
u.r.l.	–	ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 706)
u.ryb.	–	ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1592)
u.s.g.	–	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.o.	–	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
u.s.p.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
ustawa o NSA	–	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.) – akt nieobowiązujący
ustawa o SN	–	ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 499 z późn. zm.)
ustawa o TK	–	ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.)
ustawy ustrojowe	–	ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa samorządowych oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie
u.s.w.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
u.u.cz.p.g.	–	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)
u.w.a.rz.	–	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)

u.w.t.p.a.	–	ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.)
u.z.z.	–	ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 167)
u.ż.ś.	–	ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1458)
ZPT	–	Zasady techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

Czasopisma, publikatory i inne

AUMCS	–	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW PPIA	–	Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji
BGBL	–	Bundesgesetzblatt Teil
BGHZ	–	Die Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Biul. IP	–	Biuletyn Informacji Prawnej
BVerfGE	–	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (od Traktatu z Lizbony – TSUE)
FK	–	Finanse Komunalne
KPPubl.	–	Kwartalnik Prawa Publicznego
KRRiT	–	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KSP	–	Krakowskie Studia Prawnicze
M. Pod.	–	Monitor Podatkowy
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
m.p.z.p.	–	miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	–	Organizacja–Metody–Technika
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNCK	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1963–1994)
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PL	–	Przegląd Legislacyjny

POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	–	Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
PS	–	Przegląd Sejmowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RIO	–	regionalna izba obrachunkowa
RM	–	Rada Ministrów
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R. Pr.	–	Radca Prawny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
SN	–	Sąd Najwyższy
SP	–	Studia Prawnicze
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUAM	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUMK	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu
ZTP	–	Zasady techniki prawodawczej

SŁOWO WSTĘPNE

Upływ prawie 25 lat od reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego i powierzenia mu kompetencji do tworzenia prawa miejscowego to dobra okazja do podsumowania i oceny tej sfery prawodawstwa. Wydawać by się mogło, że tak długi czas pozwolił na rozwiązanie problemów dotyczących lokalnego prawodawstwa. Okazuje się jednak, że niestety tak nie jest. Wprawdzie wiele z zasad, które początkowo budziły wątpliwości, ma już dziś jednoznaczną treść, wspartą ugruntowanymi poglądami orzecznictwa i doktryny, wciąż jednak istnieją bardzo liczne nierozstrzygnięte dylematy, co do których nie zakończyły się spory w doktrynie i co do których nie ma wciąż jednoznacznych opinii judykatury. Nadal zatem aktualna pozostaje niestety ocena zawarta w poprzednim wydaniu książki, że prawo miejscowe jest najsłabszym ogniwem w ukształtowanym Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. systemie źródeł prawa. Jest tak zwłaszcza z powodu niedostatków ustawowego unormowania zasad jego stanowienia i kontroli, w tym zwłaszcza włączenia do jednej kategorii aktów organów prawotwórczych hierarchicznie podległych rządowi (terenowe organy administracji rządowej) oraz organów samorządu terytorialnego, o zupełnie innym charakterze i usytuowaniu, braku zamkniętego katalogu organów prawotwórczych i dopuszczalnych form stanowienia prawa, a także pozostawienia w ustawach szczególnych regulacji dotyczących zasad kontroli tego prawa i braku ich skoordynowania z ustawami sądowoadministracyjnymi. Pomimo licznych działań nowelizacyjnych, podstawy prawne do stanowienia prawa miejscowego wciąż niestety są wadliwe, a postulowane stworzenie specjalnej ustawy o zasadach i trybie stanowienia aktów prawa miejscowego oraz jego kontroli nie zostało zrealizowane.

Oddawane do rąk Czytelników drugie wydanie *Prawa miejscowego* zostało zmienione i rozszerzone w stosunku do wydania pierwszego. Uwzględniono aktualny stan normatywny, który od poprzedniego wydania uległ wielu zmianom. Rozszerzono treść o liczne odesłania do bogatego orzecznictwa polskich sądów administracyjnych, zwłaszcza w zakresie wskazywanych w nim kryteriów kwalifikujących akty do kategorii prawa miejscowego. Rozbudowane, wsparte orzecznictwem, zostały też części dotyczące materialnoprawnych warunków legalności prawa miejscowego, procedury legislacyjnej, wymogów techniki prawodawczej oraz zasad sprawowania nadzoru i kontroli nad prawem miejscowym. Przeprowadzona analiza aktów prawa miejscowego ujęta została z dwóch różnych perspektyw: z punktu widzenia cech prawa miejscowego jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz z punktu widzenia pozycji prawnej podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze, tj. samodzielnego i niezależnego samorządu terytorialnego oraz podporządkowanych hierarchicznie terenowych organów administracji rządowej.

W książce omówione zostały trzy zasadnicze grupy zagadnień.

Punkt wyjścia stanowi analiza teoretycznoprawna dotycząca charakteru prawnego aktów prawa miejscowego w świetle ustaleń teorii prawa dotyczących pojęcia prawa i jego źródeł, legislacji administracyjnej oraz konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz oraz jej odniesienie do przyjętej obecnie w Polsce koncepcji ustrojowej systemu źródeł prawa (rozdziały I–III).

Drugą część stanowi odniesienie wyników rozważań teoretycznych do istniejącej u nas regulacji normatywnej zasad stanowienia i obowiązywania aktów prawa miejscowego (rozdziały IV–VIII). W tej części przedmiotem analizy są podstawy prawne stanowienia aktów prawa miejscowego, ich typologia (rodzaje aktów prawa miejscowego), podmioty upoważnione do stanowienia prawa miejscowego, procedura prawodawcza oraz warunki obowiązywania prawa (publikacja, termin wejścia w życie, moc wiążąca). Ta szczegółowa analiza obowiązującej obecnie regulacji normatywnej ujawnia jej niepełność, nieprecyzyjność i niespójność.

Część trzecią (rozdziały IX–X) stanowią rozważania na temat sposobów zapewnienia jedności systemu prawa, a więc legalności działań prawotwórczych organów lokalnych, przyczyn i skutków utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego oraz odpowiedzialności z tytułu normatywnej bezprawności. Szczególnie szeroko wykorzystano tutaj doświadczenia praktyczne polskiego prawotwórstwa lokalnego, opierając się zwłaszcza na orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz rozstrzygnięciach organów nadzoru.

Niniejsze opracowanie może stanowić użyteczną pomoc nie tylko dla studentów wydziałów prawa i administracji, lecz także dla praktyków zajmujących się stanowieniem prawa miejscowego lub jego kontrolą.

Dorota Dąbek

Kraków, 1 lipca 2014 r.

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO A KONSTYTUCYJNY SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA

1. Pojęcia podstawowe

Termin „**prawo miejscowe**” nie jest jednoznaczny. Doprecyzowania na wstępie wymaga więc przyjęty w książce sposób rozumienia i zakres tego pojęcia. „Prawo miejscowe” rozumiane jest zgodnie ze znaczeniem nadanym temu pojęciu w Konstytucji RP (art. 87 ust. 2). Objęto nim zatem jedynie źródła prawa powszechnie obowiązującego, stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W treści niniejszej publikacji obok terminów „prawo miejscowe” i „akty prawa miejscowego” użyto także innych sformułowań: „prawo lokalne”, „lokalne źródła prawa”, „lokalne akty normatywne”, „akty terenowe”, traktując je jako tożsame z konstytucyjnym terminem „akty prawa miejscowego”. Poza zakresem opracowania pozostawiono natomiast stanowione przez organy centralne prawo obowiązujące jedynie na części terytorium państwa, jak również akty stanowione przez organy niewymienione w Konstytucji RP (a więc inne niż „organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej”, np. samorząd gospodarczy) oraz akty wewnętrzne.

Termin „**przepis prawny**” rozumiany jest jako konkretne rozwiązanie techniczne w ramach legislacji (np. jeden z artykułów), w odróżnieniu od „normy prawnej” rozumianej jako całość regulacji określonego stanu faktycznego obejmującej hipotezę, dyspozycję i sankcję, choćby poszczególne części normy rozmieszczone były w różnych przepisach¹.

¹ Te i inne sposoby rozumienia terminów „przepis prawny”, „norma prawna” podaje m.in. J. Wróblewski (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 341–343.

Termin „**akt normatywny**”, będący jednym z bardziej spornych w doktrynie², jest w tej publikacji utożsamiany z terminem „**akt normotwórczy**”³. Pojęcie to jest zatem używane w wąskim jedynie znaczeniu, w tym sensie, że ograniczono je do „aktu prawotwórczego” (w znaczeniu aktu „stanowienia”, a nie „stosowania” prawa), co usuwa potrzebę rozróżniania pojęć „akt normatywny” i „akt normotwórczy”. Taka konwencja terminologiczna ułatwia odnoszenie się do poglądów doktryny dotyczących charakteru prawnego aktów prawa miejscowego, które w zasadzie jednolicie posługują się terminem „akt normatywny” dla oznaczenia aktu „normotwórczego”. I w takim znaczeniu, a więc jako akt zawierający normy generalne i abstrakcyjne, tj. normy, których adresat wyodrębniony jest na podstawie cech ogólnych i których przedmiot jest określony jako typ zachowań⁴, termin „akt normatywny” jest używany w niniejszym podręczniku.

Termin „**źródło prawa**”⁵ rozumiany jest jako forma, w której prawo występuje, rodzaj „aktu normatywnego” w podanym powyżej znaczeniu. Wśród tej ogólnej kategorii „źródeł prawa” wyróżnione w niniejszej książce zostały dwa ich rodzaje: tzw. właściwe, konstytucyjne źródła prawa (*sensu stricto*) oraz tzw. źródła prawa administracyjnego należące do szerszej kategorii źródeł prawa (*sensu largo*)⁶. Tylko pierwsza z tych kategorii stanowi źródła prawa w rozumieniu naszego ustrojodawcy. Należą do niej wszystkie te „akty

² Ogólnie jest ono w teorii prawa rozumiane jako akt zawierający wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia (normy postępowania); por. np. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 1978, s. 22. Na temat wątpliwości wokół tego pojęcia por. np. W. Gromski, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (uwagi na tle glos do orz. TK z 19.VI.1992 r., U 6/92)*, PiP 1993, z. 9, s. 80–81. W doktrynie wyodrębnić można dwie grupy poglądów uznające za najważniejsze kryterium materialne – „akt ustanawiający normy prawne, a więc abstrakcyjne i generalne” (por. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13; zob. także orzeczenia TK: z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10; z dnia 4 lutego 1991 r., U 2/90, OTK 1991, poz. 7; z dnia 13 września 1990 r., U 4/90, OTK 1990, poz. 10; z dnia 30 stycznia 1991 r., K 11/90, OTK 1991, poz. 2; z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13; z dnia 3 listopada 1992 r., K 12/92, OTK 1992, nr 2, poz. 24; też: K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, St. Praw. 1989, nr 2–3) oraz dodające do tego jako konieczne kryterium podmiotowe – „akt prawny wydany (ustanowiony, uznany) przez organ państwa lub inny uprawniony podmiot” (por. m.in. H. Rot, *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, St. Praw. 1993, nr 1, s. 37 i cyt. tam literatura). Drugi z tych poglądów został w niniejszej książce odniesiony nie do „aktu normatywnego”, a do „źródeł prawa” z uwzględnieniem dodatkowo treści nowej Konstytucji.

³ Tak m.in. TK w cyt. orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13, dotyczącym tzw. uchwały lustracyjnej. To utożsamianie może być jednak mylące (por. np. Z. Ziemiński, *Akt normatywny czy prawotwórczy*, PiP 1993, z. 11–12, s. 96, który proponuje odróżnić „akt normatywny” w znaczeniu wypowiedzi dyrektywalnych, a nie jedynie opisowych czy oceniających – w takim znaczeniu, co zauważał m.in. H. Kelsen, nawet normy konkretne i indywidualne ustanawiane przez sędziego są normami prawnymi, od pojęcia aktu normotwórczego w znaczeniu aktów ustanawiających normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym).

⁴ Por. m.in. H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 20–27; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 11–13; J. Wróblewski, *Ustawa o tworzeniu prawa a pojęcie prawa i prawoznawstwo*, PiP 1977, z. 8–9.

⁵ Termin „źródła prawa” jest różnie rozumiany w piśmiennictwie, przegląd stanowisk w tym zakresie podaje m.in. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego – zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 61. „Źródło prawa” może być rozumiane jako „źródło inspirujące” powstanie przepisu, jako sposób powstawania prawa, jako zbiór aktów normatywnych (źródło publikacyjne), rodzaj aktu normatywnego zawierającego normy prawne, a więc ogólnie obowiązujące reguły zachowania się, czyli forma, w której prawo występuje. Por. też F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego. Problemy poznawcze* (w:) *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 95 i n.

⁶ Szerzej D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr Prawa Administracyjnego i postępowania Administracyjnego*, Zakopane 24–27 września 2006, Warszawa 2007, s. 79–93. Por. też podobny podział źródeł prawa administracyjnego na źródła prawa *sensu stricto* (powszechnie obowiązujące konstytucyjne źródła prawa) i *sensu largo* (konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz inne pozakonstytucyjne fakty prawotwórcze), J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 78.

normatywne”, które spełniają dodatkowo warunki określone w rozdziale III Konstytucji RP. Źródłem prawa (*sensu stricto*) jest więc akt zawierający generalne i abstrakcyjne normy prawne, wydany przez organ wyposażony przez Konstytucję RP w kompetencje prawotwórcze, w formie i trybie w niej przewidzianymi. Nie każdy zatem akt generalny i abstrakcyjny to akt normatywny w konstytucyjnym znaczeniu (źródło prawa *sensu stricto*), samo kryterium materialne nie wystarcza⁷. Cecha generalności i abstrakcyjności jest konieczna, powoduje, że norma prawna nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie⁸, do zakwalifikowania jednak danego aktu do kategorii źródeł prawa w przyjętym tutaj ścisłym znaczeniu konieczne będzie spełnianie wszystkich cech przewidzianych w rozdziale III Konstytucji RP. Przyjęte rozumienie terminu „źródło prawa” (*sensu stricto*) znacznie zawęża tradycyjne w doktrynie szerokie rozumienie „źródeł prawa administracyjnego”. Źródłem prawa *sensu stricto* nie będzie więc zwyczaj, prawo sędziowskie itp., należące do szerszej kategorii źródeł prawa *sensu largo*. Jest to zatem ujęcie odmienne od istniejącej w dalszym ciągu wyrażnie we współczesnej literaturze zachodnioeuropejskiej (głównie niemieckiej) koncepcji zaliczania do źródeł prawa każdego aktu prawnego rodzącego prawo wiążące jednostkę (akt ustawodawczy i wykonawczy, akt administracyjny ogólny i indywidualny, akt judykacyjny, zwyczaj)⁹, co w konsekwencji powoduje, że problematyka źródeł prawa traktowana bywa marginalnie, nie będąc przeciwstawiana czynnościom administracji, zupełnie zatem inaczej niż w Polsce.

Dla potrzeb niniejszego podręcznika wprowadzono też rozróżnienie wśród pojęć oznaczających uporządkowanie systemu prawa, wyróżniając terminy „jedność systemu prawa” i „jednolitość systemu prawa”¹⁰ i przyjmując, że przez pojęcie jedności systemu prawa rozumiana jest spójność i komplementarność jego norm w aspekcie środków prawnych (kontrolnych) tę jedność gwarantujących (szczegółowe omówienie tej problematyki znajduje się w rozdziale IX), termin zaś „jednolitość systemu prawa” odnoszony jest do jego terytorialnego zróżnicowania w aspekcie zasad państwa unitarnego (por. rozdział I pkt 7).

2. Konstytucyjny system źródeł prawa

Analiza zagadnień związanych z prawotwórstwem lokalnym nie może zostać oderwana od tła w postaci obowiązującego w Polsce **systemu źródeł prawa**. Z tego względu punkt wyjścia stanowić musi ogólne zarysowanie poglądów na samo prawo, jego źródła – w tym zwłaszcza źródła prawa administracyjnego, jak również klasyfikację tych źródeł. Dopiero tak ustalony sposób rozumienia terminów „prawo”, „źródło prawa” i „system źródeł prawa” umożliwi rozważanie istoty, zasad stanowienia i obowiązywania jednego z elementów tego systemu, tj. aktów prawa miejscowego, które mocą wyraźnych unor-

⁷ Odmienne niż cytowane orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, dotyczące tzw. uchwały lustracyjnej, gdzie innym kryteriom (np. podmiotowym) wyznaczono jedynie pomocniczą rolę.

⁸ Por. postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994, poz. 41.

⁹ K. Obermayer, *Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts*, Stuttgart 1975, s. 27–28.

¹⁰ Doktryna najczęściej utożsamia te pojęcia ze sobą; por. m.in. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 109.

PRAWO MIEJSCOWE

Dorota Dąbek – doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; członek Rady Programowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej oraz członek Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa; autorka i współautorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza prawa samorządu terytorialnego i źródeł prawa, w tym m.in. monografii *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.

■ Podręcznik stanowi kompleksowe opracowanie zagadnień dotyczących źródeł oraz pozycji prawa miejscowego w polskim systemie prawnym.

■ W publikacji omówiono m.in.:

- cechy aktów prawa miejscowego oraz ich rodzaje,
- procedurę stanowienia prawa miejscowego i wymogi techniki prawodawczej,
- zasady sprawowania nadzoru i sądowej kontroli nad prawem miejscowym,
- zagadnienie bezczynności prawotwórczej.

■ W opracowaniu przystępnie wyjaśniono zawartość procedury uchwalodawczej oraz wskazano najczęściej popełniane błędy dotyczące np.:

- rodzaju i zakresu podstaw prawnych,
- właściwości podmiotów posiadających kompetencje prawotwórcze,
- wymogów zaopiniowania lub uzgodnienia projektu aktu prawa miejscowego, bądź też
- wymogów procedury uchwalodawczej.

■ W książce uwzględniono aktualny stan prawny oraz wykorzystano bogaty dorobek orzecznictwa polskich sądów administracyjnych.

■ Podręcznik przeznaczony jest dla studentów wydziałów prawa i administracji. Powinien także zainteresować pracowników organów samorządu terytorialnego, organów administracji rządowej i organów nadzoru.

ISBN 978-83-264-3406-8



9 788326 434068

Cena 59 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9 788326 434068 W02P01