

PRAWO MIEJSCOWE

Dorota Dąbek

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

3



Wolters Kluwer

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

PRAWO MIEJSCOWE

Dorota Dąbek

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **3**

Stan prawny na 1 października 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne
Kamil Kurdej

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-113-7
3. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Słowo wstępne	19
Rozdział I	
Ewolucja zasad stanowienia prawa miejscowego w polskim porządku prawnym	21
1. Pojęcia podstawowe	21
2. Prawo miejscowe w regulacjach międzywojennych	24
3. Prawo miejscowe po 1945 r.	25
4. Prawo miejscowe po reformie z 1990 r.	30
5. Prawo miejscowe po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. i reformie ustrojowej państwa z lat 1998–1999	31
Rozdział II	
Akty prawa miejscowego a system źródeł prawa	33
1. Definicja legalna aktów prawa miejscowego	33
2. Konstytucyjny system źródeł prawa	38
2.1. Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł	38
2.2. Konstytucyjny system źródeł prawa	42
2.3. Cechy źródeł prawa powszechnie obowiązującego i aktów podustawowych	45
3. System źródeł prawa administracyjnego	47
3.1. Pojęcie prawa administracyjnego	47
3.2. Cechy charakterystyczne źródeł prawa administracyjnego	48
3.2.1. Brak kompleksowej kodyfikacji	48
3.2.2. Wielość form	49
3.2.3. Niejednorodność materii	49
3.2.4. Zmienność	50
3.2.5. Stanowienie źródeł prawa przez samą administrację	50
3.2.6. Występowanie ewenementu lokalnego	51
3.2.7. Hierarchiczność	51

3.3. Doktrynalne pojęcie źródeł prawa administracyjnego oraz ich systematyzacji	51
3.4. Rodzaje źródeł prawa administracyjnego	53
3.4.1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	54
3.4.2. Źródła prawa wewnętrznego	59
3.4.3. Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego ...	61

Rozdział III

Akty prawa miejscowego a podstawowe zasady ustrojowe	65
1. Akty prawa miejscowego a zasada podziału i równowagi władz	65
2. Przyczyny powierzenia kompetencji stanowienia prawa powszechnie obowiązującego organom terenowym	68
3. Akty prawa miejscowego a zasada państwa unitarnego i jednolitość systemu prawa	71
4. Akty prawa miejscowego a akty stosowania prawa (formy działania administracji publicznej <i>sensu stricto</i>)	73
5. Akty prawa miejscowego a hierarchia źródeł prawa	75
6. Zakres mocy wiążącej aktów prawa miejscowego	79
6.1. Związanie adresatów (obywateli) prawem miejscowym	79
6.2. Związanie organów administracji publicznej prawem miejscowym ...	80
6.3. Zakres związania sędziów treścią prawa miejscowego	82

Rozdział IV

Cechy podstawowe aktów prawa miejscowego	85
1. Kompetencja i delegacja do stanowienia prawa miejscowego	86
2. Normatywny charakter aktów prawa miejscowego	86
3. Abstrakcyjny i generalny charakter aktów prawa miejscowego	88
4. Powszechny charakter aktów prawa miejscowego	91
5. Ograniczony terytorialnie zasięg działania aktów prawa miejscowego	95
6. Lokalny charakter spraw regulowanych aktami prawa miejscowego	96
7. Wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego	97
8. Brak możliwości samodzielnego regulowania aktem prawa miejscowego spraw należących do „materii ustawowej”	99

Rozdział V

Podstawa prawna stanowienia aktów prawa miejscowego	103
1. Upoważnienie konstytucyjne i ustawowe (kompetencja i delegacja)	103
2. Upoważnienia zawarte w aktach ponadustawowych	108
3. Zakaz upoważnień podustawowych	109
4. Zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych	110
5. Rodzaje upoważnień ustawowych	112
5.1. Szczegółowe upoważnienie ustawowe	112

5.1.1. Istota	112
5.1.2. Minimalna treść	113
5.2. Upoważnienie o charakterze generalnym	115
5.2.1. Istota	115
5.2.2. Minimalna treść	115
5.2.3. Przykłady	116
6. Upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego a upoważnienie do stanowienia rozporządzeń	117
7. Obligatoryjne i fakultatywne stanowienie prawa miejscowego	119

Rozdział VI

Podmioty wyposażone w kompetencje do stanowienia prawa miejscowego .	123
1. Wojewoda i organy administracji niezespolonej	123
2. Znaczenie pojęcia „organy samorządu terytorialnego”	124
3. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego	126
4. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego	128
5. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego	132
6. Podmiot zastępujący organy samorządu terytorialnego (komisarz rządowy, osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów)	134
7. Organ nadzoru nad samorządem terytorialnym	138
8. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego w drodze referendum lokalnego	139
9. Przeniesienie kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w drodze porozumienia	146
10. Kompetencje prawotwórcze związku komunalnego	151
11. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez stowarzyszenia i inne prywatnoprawne formy współdziałania	154

Rozdział VII

Rodzaje aktów prawa miejscowego	157
1. Kryteria podziału	157
2. Prawo miejscowe samorządu terytorialnego	159
2.1. Istota samorządu terytorialnego – założenia ustrojowe	160
2.2. Państwowy charakter samorządowych aktów prawa miejscowego	162
2.3. Pierwotne i wtórne źródło pochodzenia uprawnień prawotwórczych samorządu	163
2.4. Brak generalnej klauzuli autonomii prawodawczej samorządu terytorialnego	164
2.5. Prawotwórstwo samorządowe a zasada pomocniczości	167
2.6. Prawotwórstwo samorządu terytorialnego a charakter jego zadań	168

2.7. Podstawowe kierunki prawotwórczej działalności organów samorządu terytorialnego	169
2.8. Ryzyko odwracania pierwszeństwa legislacji samorządowej	170
2.9. Samorządowe akty prawa miejscowego stanowione „zastępczo” przez organy nadzoru	172
2.9.1. Zarządzenia zastępcze organów nadzoru w sprawach własnych samorządu	172
2.9.2. Zarządzenia zastępcze organów nadzoru w sprawach zleconych i powierzonych samorządowi	177
2.9.3. Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru samorządowego prawa miejscowego nakazane przez sąd	179
3. Prawo miejscowe administracji rządowej	180
4. Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym	182
4.1. Konstrukcja upoważnień ustawowych i zakres związania ich granicami	182
4.2. Przykłady upoważnień ustawowych	184
5. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym	191
5.1. Konstrukcja upoważnienia ustawowego	191
5.2. Przesłanki	193
5.2.1. Przesłanka prawna	194
5.2.2. Przesłanka faktyczna	196
5.2.3. Przesłanka terytorialna	199
5.3. Grzywna	199
5.4. Zakaz interpretacji rozszerzającej	200
6. Samorządowe akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym	201
6.1. Statut	204
6.1.1. Powszechność obowiązywania	205
6.1.2. Samoistny charakter	206
6.1.3. Ograniczenie samoistości statutu	210
6.1.4. Statut a inne akty prawa miejscowego	211
6.2. Akty normujące zasady zarządu mieniem jednostki samorządowej ...	213
6.3. Akty normujące zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego	215
7. Charakter prawny aktów planowania	216
8. Charakter prawny uchwał budżetowych	223
9. Równorzędność hierarchiczna poszczególnych rodzajów aktów prawa miejscowego	224

Rozdział VIII

Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego	227
1. Formy prawne aktów prawa miejscowego	227

1.1. Rozporządzenia i zarządzenia wojewody i organów administracji niezespólonej	228
1.2. Uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego	229
1.3. Uchwały zarządów jednostek samorządu terytorialnego	230
1.4. Zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta)	231
1.5. Uchwały zgromadzenia związku komunalnego i jego zarządu	232
1.6. Akty prawa miejscowego stanowione przez osobę zastępującą organy jednostek samorządu terytorialnego	232
1.7. Zarządzenia zastępcze organu nadzoru	233
2. Wymogi proceduralne aktów prawa miejscowego	233
2.1. Wymogi ogólne	233
2.2. Wymogi wynikające z przepisów szczególnych	234
2.2.1. Zaopiniowanie	234
2.2.2. Uzgodnienie	238
2.2.3. Konsultacje	239
2.2.4. Wspólne stanowienie prawa miejscowego	240
2.3. Wymogi techniki prawodawczej	240
2.4. Inne wymogi formalne	251
3. Procedura uchwałodawcza	253
3.1. Pojęcia: inicjatywa uchwałodawcza, wniosek o podjęcie uchwały, przygotowanie projektu uchwały	253
3.2. Inicjatywa uchwałodawcza	254
3.3. Przedłożenie i przygotowanie projektu uchwały	256
3.4. Zwołanie sesji i umieszczenie projektu uchwały w porządku obrad ...	259
3.5. Przygotowanie sesji	261
3.6. Zasada jawności sesji	262
3.7. Procedura sesyjna	262
3.8. Podjęcie uchwały	264
3.8.1. Zasady ogólne	264
3.8.2. Wyjątki od zasad ogólnych	267
3.9. Podpisanie uchwały	268
4. Publikacja aktów prawa miejscowego	269
4.1. Ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym	269
4.2. Ogłoszenie w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu	272
4.3. Obowiązek informowania o obowiązującym prawie miejscowym	275
4.4. Fikcja powszechnej znajomości prawa a prawo miejscowe	277
4.5. Termin wejścia w życie aktów prawa miejscowego	278
4.6. Zasada nieretroaktywności aktów prawa miejscowego	280
5. Warunki skuteczności prawa miejscowego	282

Rozdział IX

Kontrola aktów prawa miejscowego	285
1. System kontroli prawa miejscowego – założenia ogólne	285
2. Kontrola innych niż prawo miejscowe powszechnie obowiązujących źródeł prawa – aspekt porównawczy	288
2.1. Organy sprawujące kontrolę	288
2.2. Tryb	289
2.3. Kryteria	289
2.4. Rodzaje rozstrzygnięć	290
2.5. Termin	291
3. Kontrola samorządowego prawa miejscowego przez organy nadzoru	291
3.1. Tryb	292
3.2. Kryteria	294
3.3. Rodzaje rozstrzygnięć	294
3.4. Termin	298
4. Kontrola prawa miejscowego administracji rządowej przez organy nadzoru	299
4.1. Tryb	300
4.2. Kryteria	301
4.3. Rodzaje rozstrzygnięć	302
4.4. Termin	303
5. Kontrola legalności prawa miejscowego przez sądy administracyjne	304
5.1. Podstawy prawne	304
5.2. Przedmiot zaskarżenia	304
5.3. Tryb	307
5.3.1. Tryb bezpośredni	308
5.3.2. Tryb pośredni – skargi jednostek samorządu terytorialnego na akty nadzoru	324
5.3.3. Skargi na bezczynność prawotwórczą	327
5.4. Wstrzymanie wykonania	333
5.5. Rodzaje i zakres rozstrzygnięć	335
5.6. Termin	337
5.7. Kryteria kontroli i przedmiot ochrony sądowej	339
6. Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego	341
6.1. Podmiot uprawniony i tryb kontroli konstytucyjności prawa miejscowego	341
6.2. Skarga konstytucyjna	342
6.2.1. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego	342
6.2.2. Skarga konstytucyjna a skarga „powszechna”	344
6.3. Instytucja pytań prawnych	348
7. Inne formy kontroli aktów prawa miejscowego	349

8. Ocena systemu kontroli prawa miejscowego	353
---	-----

Rozdział X

Przesłanki i skutki utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego	357
1. Skutki nieprzestrzegania prawa miejscowego	357
2. Przesłanki utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego	358
2.1. Klauzule derogacyjne niezależne od wadliwości aktu	358
2.2. Klauzule derogacyjne będące skutkiem normatywnej wadliwości aktu	359
2.3. Przekroczenie granic upoważnień ustawowych	360
2.3.1. Nałożenie obowiązków lub ograniczeń nieprzewidzianych w ustawie	360
2.3.2. Sprzeczność z celem ustawy	363
2.3.3. Wprowadzanie procedur nieprzewidzianych ustawą	364
2.3.4. Obchodzenie obowiązków lub ograniczeń ustawy	365
2.3.5. Wprowadzanie kar grzywny	365
2.3.6. Powtórzenie treści ustawy	366
2.3.7. Brak przesłanki prawnej do wydania przepisu porządkowego – dublowanie regulacji ustawowych	367
2.3.8. Brak przesłanki faktycznej do wydania przepisu porządkowego	369
2.3.9. Sprzeczność z celem przepisów porządkowych	370
2.3.10. Pominięcia prawodawcze	370
2.4. Wygaśnięcie	371
2.4.1. Przesłanki faktyczne powodujące wygaśnięcie	371
2.4.2. Uchylenie lub zmiana podstawy prawnej	373
2.5. Faktyczne wygaśnięcie na skutek zniesienia odpowiedzialności za niewykonanie aktu prawa miejscowego	376
2.6. Akty pozorne	377
3. Wpływ utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na rozstrzygnięcia indywidualne wydane na jego podstawie	377
3.1. Skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego	378
3.2. Skutki stwierdzenia nieważności przez sąd administracyjny	379
3.3. Skutki stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru	381
3.4. Skutki uchylenia przez organ nadzoru	381
3.5. Wniosek	382
4. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu normatywnej bezprawności	382
Bibliografia	389

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze zm.)
GG	– Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23.05.1949 r. (BGBl. S. 1 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
nowela z 2000 r.	– ustawa z 12.05.2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 552)
nowela z 2001 r.	– ustawa z 11.04.2001 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. poz. 497 ze zm.)
nowela z 2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
o.w.	– ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16.07.1998 r. (Dz.U. z 2010 r. poz. 1190 ze zm.) – akt nieobowiązujący
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. farm.	– ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 944 ze zm.)
pr. prok.	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.)

pr. przew.	–	ustawa z 15.11.1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 8)
pr. wod.	–	ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.) – akt nieobowiązujący
p.u.s.a.	–	ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.)
r.k.a.p.m.	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.12.2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespołonej administracji rządowej (Dz.U. poz. 1754)
r.w.t.d.e.	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27.12.2011 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. poz. 1699)
u.cen.	–	ustawa z 9.05.2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2019 r. poz. 178)
u.d.l.	–	ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2020 r. poz. 295 ze zm.)
u.d.p.	–	ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.dz.poż.publ.	–	ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)
u.g.kom.	–	ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712)
u.g.n.	–	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
u.l.uzdr.	–	ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1056 ze zm.)
u.oğł.	–	ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.obsz.mor.	–	ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 2169 ze zm.)
u.ochr.prz.	–	ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55)
u.ochr.p.lok.	–	ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 611)
u.ochr.zwierz.	–	ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638)
u.ochr.zdr.zw.	–	ustawa z 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2018 r. poz. 1967 ze zm.)
u.prz.nark.	–	ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2019 r. poz. 852 ze zm.)
u.p.ośw.	–	ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.)

u.pr.wod.	–	ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.)
u.pod.lok.	–	ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)
u.p.w.k.p.	–	ustawa z 26.06.1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz.U. poz. 142 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
u.r.i.o.	–	ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137)
u.r.l.	–	ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
u.ryb.	–	ustawa z 19.02.2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1592) – nieobowiązująca
u.ryb.m.	–	ustawa z 19.12.2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 277)
u.ryb.śródl.	–	ustawa z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.ośw.	–	ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
ustawa o NSA	–	ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 368 ze zm.) – akt nieobowiązujący
ustawa o SN	–	ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.)
ustawa o TK	–	ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 ze zm.)
ustawy ustrojowe	–	ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
u.t.d.	–	ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.)
u.u.cz.p.g.	–	ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.)
u.w.a.rz.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.)
u.wych.trzeźw.	–	ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.)
u.z.z.	–	ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263)
u.ż.ś.	–	ustawa z 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1568)
ZTP	–	Zasady techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

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.	– miejscowy 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
Rzeczposp.	– Rzeczpospolita
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

SŁOWO WSTĘPNE

Zawarta w książce 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 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–IV). Drugą część stanowi odniesienie wyników rozważań teoretycznych do istniejącej u nas regulacji normatywnej zasad stanowienia i obowiązywania aktów prawa miejscowego (rozdziały V–VIII). W tej części przedmiotem analizy są podstawy prawne stanowienia aktów prawa miejscowego, podmioty upoważnione do ich stanowienia, rodzaje aktów prawa miejscowego oraz procedura prawodawcza. Ta szczegółowa analiza obowiązującej obecnie regulacji normatywnej ujawnia jej 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.

Oddawane do rąk Czytelników kolejne wydanie *Prawa miejscowego* zostało zmienione w stosunku do poprzedniego. Zmodyfikowano układ tekstu i kolejność analizowanych zagadnień, dzięki czemu wywód jest bardziej przejrzysty. Zaktualizowano stan normatywny, a także wzbogacono tekst o najnowsze orzecznictwo polskich sądów administracyjnych i dorobek doktryny.

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, 1.10.2020 r.

Rozdział I

EWOLUCJA ZASAD STANOWIENIA PRAWA MIEJSCOWEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

1. Pojęcia podstawowe

 Pojęcie „**prawo miejscowe**” nie jest jednoznaczne, dlatego na wstępie wymaga doprecyzowania znaczenia, w jakim jest ono używane w tej książce. „Prawo miejscowe” rozumiane jest zgodnie z treścią nadaną pojęciu „akty prawa miejscowego” w Konstytucji RP (art. 87 ust. 2 i art. 94), a zatem jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako tożsame z pojęciem prawa miejscowego używane są w tej książce także sformułowania: „prawo lokalne”, „lokalne źródła prawa”, „lokalne akty normatywne”, „akty terenowe”. Poza zakresem tej książki pozostaje natomiast prawo stanowione przez organy centralne, 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.

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

¹ Te i inne sposoby rozumienia pojęć „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.

Pojęcie „**akt normatywny**”, będące jednym z bardziej spornych w doktrynie², jest w tej publikacji utożsamiane z pojęciem „**akt normotwórczy**” w wąskim znaczeniu, tj. jako „akt prawotwórczy”, czyli „akt stanowienia prawa”, a nie „akt stosowania prawa”, ustanawiający normy postępowania (czyli wypowiedzi językowe o funkcji sugestywnej – wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania – nakaz, zakaz lub uprawnienie) o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (tj. normy, których adresaci wyodrębnieni są na podstawie cech ogólnych i których przedmiot jest określony jako typ zachowań)³. Taka konwencja terminologiczna ułatwia odnoszenie się do poglądów doktryn dotyczących charakteru prawnego aktów prawa miejscowego, które w zasadzie jednolicie posługują się pojęciem „akt normatywny” dla oznaczenia aktu „normotwórczego”.

Pojęcie „**źródło prawa**”, także sporne w doktrynie⁴, rozumiane jest jako forma, w której prawo występuje, rodzaj „aktu normatywnego” w podanym powyżej znaczeniu. Wśród tej ogólnej kategorii „źródła prawa” wyróżnione w niniejszej książce zostały dwa ich rodzaje: konstytucyjne źródła prawa (*sensu stricto*) oraz tzw. źródła prawa administracyjnego należące do szerszej kategorii źródeł prawa (*sensu largo*)⁵. Tylko pierwsza z tych

² Część doktryny za najważniejsze w pojęciu „akt normatywny” uznaje kryterium materialne – „akt ustanawiający normy prawne, a więc abstrakcyjne i generalne” (por. orzeczenie TK z 19.06.1992 r., U 6/92, OTK 1992/1, poz. 13 dotyczące tzw. uchwały lustracyjnej; zob. także orzeczenia TK: z 7.06.1989 r., U 15/88, OTK 1989/1, poz. 10; z 4.02.1991 r., U 2/90, OTK 1991, poz. 7; z 13.09.1990 r., U 4/90, OTK 1990, poz. 10; z 30.01.1991 r., K 11/90, OTK 1991, poz. 2; z 19.06.1992 r., U 6/92, OTK 1992/1, poz. 13; z 3.11.1992 r., K 12/92, OTK 1992/2, poz. 24; też: K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, St. Praw. 1989/2–3), inni natomiast dodają do tego 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. 1993/1, s. 37 i cyt. tam literatura). To drugie rozumienie zostało w tej książce odniesione nie do „aktu normatywnego”, a do „źródła prawa”. „Akt normatywny” może też być rozumiany nie tylko jako akt ustanawiający normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ale również jako wypowiedź dyrektywalna, a nie jedynie opisowa czy oceniająca – w takim ujęciu, co zauważał m.in. H. Kelsen, nawet normy konkretne i indywidualne ustanawiane przez sędziego są normami prawnymi; por. np. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 1978, s. 22; 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. Por. też A. Bator, *Norma postępowania [w:] Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 141.

³ Por. np. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 1978, s. 22; 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. Por. też A. Bator, *Norma postępowania [w:] Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 141.

⁴ Pojęcie „źródło prawa” jest rozumiane w piśmiennictwie jako: „źródło inspirujące” powstanie przepisu, sposób powstawania prawa, zbiór aktów normatywnych (źródło publikacyjne), rodzaj aktu normatywnego zawierającego normy prawne, a więc ogólnie obowiązujące reguły zachowania się, czyli forma, w której prawo występuje; przegląd stanowisk podaje m.in. 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.; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego – zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 61.

⁵ Szerzej D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 79–93. Por. też podobny podział źródeł prawa administracyjnego na źródła prawa *sensu stricto* (powszechnie

kategorii stanowi źródła prawa w rozumieniu naszego ustrojodawcy. Źródłem prawa (*sensu stricto*) jest więc „akt normatywny” w podanym powyżej znaczeniu, jeżeli spełnia dodatkowo warunki określone w rozdziale III Konstytucji RP, a 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 źródło prawa w konstytucyjnym znaczeniu (*sensu stricto*), gdyż samo kryterium materialne nie wystarcza⁶. Cecha generalności i abstrakcyjności jest konieczna, powoduje, że norma prawna nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie⁷, jednak do zakwalifikowania danego aktu do kategorii źródeł prawa w przyjętym tutaj ścisłym znaczeniu konieczne jest spełnienie wszystkich cech przewidzianych w rozdziale III Konstytucji RP. Przyjęte rozumienie pojęcia „źródło prawa” (*sensu stricto*) znacznie zawęży 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)⁸, 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 i wyodrębniono „jedność systemu prawa” i „jednolitość systemu prawa”⁹, przyjmując, że przez pojęcie jedności systemu prawa rozumiana będzie spójność i komplementarność jego norm w aspekcie środków prawnych (kontrolnych) tę jedność gwarantujących (szczegółowe omówienie tej problematyki znajduje się w rozdziale IX), pojęcie zaś „jednolitość systemu prawa” odnoszone będzie do jego terytorialnego zróżnicowania w aspekcie zasad państwa unitarnego (por. rozdział III pkt 3).

obowiązujące konstytucyjne źródła prawa) i *sensu largo* (konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz inne pozakonstytucyjne fakty prawotwórcze); J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 115.

⁶ Odmienne niż cytowane orzeczenie TK z 19.06.1992 r., U 6/92, dotyczące tzw. uchwały lustracyjnej, gdzie innym kryteriom (np. podmiotowym) wyznaczono jedynie pomocniczą rolę.

⁷ Por. postanowienie TK z 6.12.1994 r., U 5/94, OTK 1994, poz. 41.

⁸ K. Obermayer, *Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts*, Stuttgart 1975, s. 27–28; por. jednak np. J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Academia Iuris 11. Auflage, München 2019, zwłaszcza s. 26–27.

⁹ Doktryna najczęściej utożsamia te pojęcia ze sobą; por. m.in. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 109.

2. Prawo miejscowe w regulacjach międzywojennych

Prawo miejscowe znane jest w polskim porządku prawnym od czasów feudalnych¹⁰. Zasady rządzące stanowieniem, obowiązywaniem i kontrolą prawa miejscowego podlegały jednak ciągłym zmianom. Odrodzone państwo polskie przejęło z okresu zaborów wiele przepisów normujących działalność samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej, w tym przepisy upoważniające te organy do stanowienia prawa na obszarze ich działania. Zjawisko to występowało głównie w byłych zaborach niemieckim i austriackim.



Konstytucja marcowa (ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej, Dz.U. poz. 267 ze zm.) w art. 3 deklarowała, że państwo przekaze organom przedstawicielskim samorządu terytorialnego właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Tworzone przez samorząd terytorialny przepisy nosić miały nazwę „ustawa”. Niestety deklaracja konstytucyjna właściwie pozostała niezrealizowana, z jednym tylko wyjątkiem: ustawą konstytucyjną z 15.07.1920 r. zawierającą statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. poz. 497) zatwierdzono statut organiczny województwa śląskiego upoważniający Sejm Śląski w ramach autonomii do wydawania ustaw lokalnych w określonym zakresie. Niezależnie od tego w wielu wydawanych w tym okresie ustawach zawierano upoważnienia samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej do wydawania aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące.

Zapowiadana przez Konstytucję marcową deklaracja rozległych uprawnień organów samorządu terytorialnego w zakresie wydawania aktów normatywnych stopniowo była ograniczana. Punkt ciężkości tworzenia miejscowych przepisów prawnych z organów samorządowych przerzucony został na organy administracji rządowej, a zwłaszcza na organy specjalnego zaufania – wojewodów. Coraz silniejszy był też nadzór administracji rządowej nad i tak już okrojonymi możliwościami wydawania przepisów prawnych przez samorząd terytorialny. Wyraźnie zauważalna była też ogólna tendencja do ograniczania zakresu tworzenia przepisów przez organy terenowe i przenoszenia tych uprawnień na organy centralne. Taka linia polityki wynikała z ogólnego zjawiska ograniczania uprawnień organów przedstawicielskich. Na skutek idących we wskazanym kierunku zmian, zawartych w **rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.01.1928 r.** o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. z 1936 r. poz. 555 ze zm., art. 108–112) oraz w **ustawie z 23.03.1933 r.** o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 294 ze zm., art. 43 ust. 1 lit. h), „ustawy” samorządu

¹⁰ Genezę prawa miejscowego łączy się z okresem państwa feudalnego, z silną ingerencją samorządu miejskiego w sferę stosunków gospodarczych, socjalnych, a nawet osobistych; por. m.in. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, PL 2000/1, s. 80. Ewolucję samorządowego prawa miejscowego w Polsce obszernie analizują M. Konarski, M. Woch, *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2014, zwłaszcza s. 95–164.

terytorialnego zastąpiono nazwami „statuty miejscowe”, „miejscowe przepisy prawne”. Organy samorządu terytorialnego upoważnione były do ich wydawania, „jeżeli w myśl obowiązujących przepisów prawo takie gminie przysługuje”. Oprócz statutów organy samorządu terytorialnego wydawać mogły także regulaminy, których treścią były sprawy zarządu majątkiem i dobrem samorządowym. Uprawnienia prawotwórcze samorządu terytorialnego nie były zatem duże. Sytuację utrudniał dodatkowo fakt, że poza statutami o podatkach miejscowych prawo wydawania statutów regulowane było w znacznej części jeszcze przez przepisy zaborcze, często niejasne, przez co trudne w praktycznym stosowaniu, a w konsekwencji niezbyt chętnie wykorzystywane. Uchwały organów samorządu terytorialnego wymagały zatwierdzenia organów administracji rządowej, a nadzór nad nimi z biegiem czasu ulegał rozszerzaniu.



Realizacją wskazanych tendencji była regulacja zawarta w **ustawie konstytucyjnej z 23.04.1935 r.** (Dz.U. poz. 227). Akty prawotwórstwa samorządowego określone zostały mianem norm obowiązujących. Konstytucja kwietniowa nie mówiła już o przekazywaniu części ustawodawstwa, lecz stanowiła, że „samorządy mają prawo w zakresie ustawą oznaczonym wydawać dla swojego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą” (art. 75 ust. 2).

3. Prawo miejscowe po 1945 r.

Zagadnienie prawotwórstwa terenowego było przedmiotem prowadzonych w czasie wojny prac projektowych rządu emigracyjnego, w których rozważano konieczność autonomii wojewódzkiej jako istotnej części ustroju konstytucyjnego. Projekty te jednak nie weszły w życie¹¹.

Formalnie rzecz biorąc, w pierwszych latach powojennych obowiązywały nadal międzywojenne przepisy ogólne dotyczące zasad tworzenia prawa miejscowego. Ich praktyczna przydatność jednak, wobec istotnej odmienności warunków funkcjonowania administracji, była niewielka. Chodzi tu w szczególności o przepisy cytowanego powyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, które przewidywały kompetencję wojewody do wydawania zarządzeń porządkowych w przypadkach, gdy było to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia mieszkańców lub zapobieżenia niebezpieczeństwu publicznemu. Ponieważ możliwość wydawania zarządzeń porządkowych ulokowano dopiero na szczeblu województwa, były one mało przydatne dla rozwiązywania lokalnych problemów. Swą użyteczność zachowały jedynie przepisy ustaw szczególnych. W pierwszych powo-

¹¹ M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, cz. 2, *Stan obecny i sugestie na przyszłość*, Materiały Ministerstwa Odbudowy Administracji Publicznej 1943/1, s. 9–26, cyt. za: S. Cieślak, *Prawotwórstwo samorządowe*, Casus 1999/12, s. 42.

jennych latach powoływały one pełnomocników rządu dla poszczególnych terenów i wyposażały ich w nadzwyczajne pełnomocnictwa do regulowania spraw miejscowych.



Przepisy przedwojenne stopniowo były dostosowywane do nowych koncepcji prawnych. Powołano **radę narodową** jako organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi (art. 1 § 2 ustawy z 11.09.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. z 1946 r. poz. 26 ze zm.), wprowadzono zasadę, że Prezydium Krajowej Rady Narodowej może w formie uchwały przekazać radom narodowym zakres ustawodawstwa w sprawach miejscowych, uprawnienia te nie były jednak w praktyce wykorzystane (art. 29 ww. ustawy). Samorząd terytorialny reprezentowany był przez terenową radę narodową. Utrzymana została konstrukcja zatwierdzania uchwał, dokonywały tego jednak już nie organy administracji rządowej, lecz nowo powołany organ: prezydium rady narodowej wyższego stopnia (zob. art. 3 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23.11.1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 74). Także kontrolę nad wydawaniem przepisów przez organy przedstawicielskie (rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego) sprawowały rady narodowe i prezydium wyższego stopnia. Kontrola ta dopuszczała możliwość uchylania każdej sprzecznej z prawem uchwały rady narodowej i jej prezydium przez radę narodową wyższego stopnia lub odpowiednie prezydium i dopuszczała możliwość zawieszenia uchwały rady przez prezydium wyższego stopnia. Przyjęto więc zasadę objęcia działalności wszystkich organów terenowych, w tym stanowienia aktów normatywnych, „kontrolą społeczną” (rad narodowych; uchwała Prezydium Krajowej Rady Narodowej z 26.06.1946 r. w sprawie kontroli społecznej rad narodowych). Po 1947 r. zatem miejsce dotychczasowego prawa miejscowego zajęły przepisy wydawane na podstawie ustaw szczególnych oraz statuty lub regulaminy porządkowe wydawane przez rady narodowe, działające jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego.

Reforma organizacji administracji terenowej przeprowadzona **ustawą z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej** (Dz.U. poz. 130 ze zm.) doprowadziła do przejęcia przez rady narodowe i ich organy wszystkich kompetencji władz administracji ogólnej i samorządu terytorialnego, a nawet kompetencji niektórych organów administracji niespolonej. Zniesiona więc została dwutorowość administracji i samorząd terytorialny. Rady narodowe jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej upoważnione zostały do „wydawania przepisów prawnych w ramach upoważnień nadanych im przez ustawy” (art. 6 pkt 4 ww. ustawy).



W zakresie aktów o charakterze porządkowym duże znaczenie odegrał **dekret z 23.04.1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych** (Dz.U. poz. 93 ze zm.), wyposażający rady narodowe i ich organy w szerokie kompetencje do wydawania miejscowych przepisów prawnych w sytuacjach, gdy było to konieczne do zrealizowania celów dekretu. Uprawnienie do działań porządkowych przeniesiono więc z poziomu województwa, co zapewniało im znacznie większą skuteczność. **Ustawa z 25.01.1958 r. o ra-**

dach narodowych (Dz.U. z 1975 r. poz. 139 ze zm.), przyznając radom narodowym prawo stanowienia przepisów lokalnych, nie normowała szczegółowo podstaw prawnych i trybu stanowienia przepisów porządkowych (zarządzeń porządkowych)¹². W następnych latach następowało stopniowe rozszerzanie upoważniania ustawami szczególnymi organów administracji wyspecjalizowanej do stanowienia prawa miejscowego. W wyniku tych działań, na początku lat 60. XX w. doszło do przesadnej rozbudowy prawa miejscowego i braku jego zharmonizowania¹³.

Kolejny przełom stanowiła próba uporządkowania tej sytuacji w postaci **ustawy z 25.02.1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe** (Dz.U. poz. 47 ze zm.). Dotyczyła ona przepisów porządkowych. Stosownie do niej rady narodowe i ich organy mogły wydawać przepisy prawne tylko na podstawie wyraźnych podstaw prawnych przewidzianych w ustawach. Te podstawy prawne mogły być dwójakiego rodzaju: albo wynikające z ustaw szczególnych, albo z ustawy ogólnej, którą była ww. ustawa z 1964 r. W praktyce znaczna większość przepisów prawa miejscowego była wydawana na podstawie ustaw szczególnych, albowiem możliwości stanowienia przepisów prawa miejscowego na podstawie ogólnej ustawy z 1964 r. mogły być wykorzystane dopiero w braku innych podstaw prawnych. Ustawa z 1964 r. wprowadzała możliwość wydawania zarządzeń porządkowych opartych wyłącznie o ogólne upoważnienie z tej ustawy, „w granicach niezbędnych” („gdy zachodzi konieczność”) „dla ochrony bezpieczeństwa życia, zdrowia lub mienia, albo dla zapewnienia spokoju publicznego lub zachowania porządku publicznego”. Założeniem ustawy z 1964 r. było ograniczenie rozproszenia kompetencji do stanowienia prawa miejscowego. Organami upoważnionymi do ich wydawania były przede wszystkim rady narodowe. Terenowe organy administracji oraz inne przewidziane osobnymi ustawami organy mogły wydawać tego typu przepisy tylko wówczas, gdy upoważniały je do tego szczegółowe przepisy i – gdy chodzi o zarządzenia porządkowe – w przypadkach niecierpiących zwłoki. Zarówno uchwały rad narodowych, jak i akty terenowych organów administracji podlegały niezwłocznemu przesłaniu do odpowiednich organów wyższego stopnia, te drugie zaś dodatkowo musiały być przedstawione do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady narodowej. Niedopełnienie tego obowiązku lub też odmowa zatwierdzenia powodowało wygaśnięcie ich mocy obowiązującej *ex nunc*. Rady narodowe i ich organy obowiązane były przy wydawaniu przepisów prawnych współdziałać z aktywnym społecznym: projekty przepisów o dużym znaczeniu społecznym należało poddać pod dyskusję publiczną lub uzyskać opinie właściwych komisji rad narodowych.

Reforma administracji z lat 1973–1975 doprowadziła do rozszerzenia uprawnień prawotwórczych poprzez przyznanie ich naczelnikom gmin. Znowelizowana ustawa z 25.01.1958 r. o radach narodowych (zob. art. 65p ustawy z 29.11.1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. poz. 312) przewidywała, że

¹² Wadę tę usunięto dopiero nowelą z 1972 r.

¹³ Zwracał na to uwagę m.in. W. Dawidowicz, *Nauka...*, s. 109.

„w razie naglącej konieczności naczelnik gminy wydaje zarządzenia porządkowe, gdy zachodzi niezbędność natychmiastowego wprowadzenia w życie na danym terenie zakazów i nakazów w okolicznościach szczególnie niebezpiecznych dla życia, zdrowia lub mienia oraz w razie klęsk żywiołowych lub wymagających natychmiastowego działania trudności gospodarczych”. Zarządzenia te musiały być przedstawione do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady narodowej. Przepisy prawa miejscowego podlegały ogłoszeniu w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej, gdy istniała konieczność natychmiastowego wprowadzenia ich w życie, ponadto w sposób umożliwiający szerokie dotarcie do ludności. Przepisy prawne organów szczebla gminnego podlegały ogłoszeniu tylko w sposób powszechnie w danych okolicach stosowany, z tym że urząd gminny zobowiązany był prowadzić zbiór przepisów prawnych wydanych przez swoją radę i jej organy. W taki sam sposób jak o wprowadzeniu w życie należało miejscową ludność informować o utracie mocy obowiązującej przepisów. Nie istniały natomiast ogólne przepisy regulujące zasady wydawania prawa miejscowego przez organy niepodległe radom narodowym. Kwestie te regulowane były przepisami szczegółowymi określającymi zadania i sposoby działania tych organów. Okres ten charakteryzował się wyraźnie rosnącą tendencją do wyposażania w uprawnienia prawotwórcze rad narodowych, ich prezydów, niekiedy nawet wydziałów, a także terenowych organów administracji specjalnej. Upoważnienia te miały postać nie tylko rangi ustawowej, ale także podustawowej (rozporządzenia, a nawet zarządzenia naczelnych organów). W 1979 r. istniało w przepisach szczególnych prawie 300 upoważnień uprawniających terenowe organy przedstawicielskie (rady narodowe działające *in pleno*) oraz organy administracji do wydawania aktów normatywnych w różnych dziedzinach, z czego aż ponad 50% zawartych było w aktach podustawowych¹⁴. Z powodu trudności w odróżnieniu aktów powszechnie obowiązujących od aktów wewnętrznych oraz w zamknięciu katalogu podmiotów uprawnionych do tworzenia prawa, pojęciem prawa miejscowego w praktyce nadal obejmowano wszystkie akty prawotwórcze uprawnionych podmiotów o ograniczonym terytorialnie zasięgu działania. Ich mnogość, zróżnicowany zakres podmiotowego związania, zakres przedmiotowy reglamentacji, uzasadniały porównanie stanu lokalnej legislacji z „prawem dżungli”¹⁵. W praktyce bowiem kompetencje prawotwórcze lokalnych organów krzyżowały się, zaś nazwy nagłówkowe prawa miejscowego (zarządzenia, uchwały, zarządzenia porządkowe, zarządzenia tymczasowe, decyzje, zakazy) wzmagaly ten chaos.

W 1983 r. przestała obowiązywać opisana wyżej ustawa z 25.02.1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe. W jej miejsce weszła w życie **ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego** (Dz.U. z 1988 r. poz. 183 ze zm.), będąca następną próbą kompleksowego uporządkowania problematyki

¹⁴ Szerzej na ten temat H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Terenowe akty normatywne w PRL*, Warszawa 1979, s. 15–22.

¹⁵ Określenia tego użył J. Łętowski w głosie do wyroku NSA z 20.07.1981 r., SA 805/81, PiP 1984, z. 5, s. 148–151.

legislacji lokalnej. Ustawa wprowadziła definicję legalną prawa miejscowego, w art. 64 przewidując, że prawo miejscowe to przepisy powszechnie obowiązujące, stanowione przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, obowiązujące na terenie poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Nie mogły być one oparte na generalnym upoważnieniu do prawodawstwa lokalnego, a więc być aktami o samoistnym charakterze, lecz musiały być stanowione na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego¹⁶. Wyjątkiem były przepisy porządkowe mające wypełniać ewentualne luki w prawie. W okresie tym jednoznacznie zatem określony był charakter prawny aktów prawa miejscowego: sam ustawodawca używał terminu „prawo miejscowe” dla określenia pochodzących od rad narodowych i związanych z nimi terenowych organów administracji państwowej ogólnej norm generalnych i abstrakcyjnych o charakterze powszechnie obowiązującym. W celu ograniczenia nadmiernego rozbudowania prawa miejscowego i jego partykularyzacji, ogólnej kompetencji prawodawczej nie przyznano natomiast terenowym organom administracji specjalnej. Zakres przedmiotowy prawa miejscowego opierał się na założeniu, że do rad i ich organów należą wszystkie sprawy dotyczące rozwoju terenu i zaspokajania potrzeb ludności oraz sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej niezastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów. Przepisy prawa miejscowego wymagały ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych wojewody. Charakterystyczne było także to, że wadliwość (sprzeczność z prawem) aktów normatywnych rad narodowych i ich organów prowadziła do ich uchylenia (akt konstytucyjny). Na tle regulacji z 1983 r. rozwinęła się w doktrynie burzliwa dyskusja na temat pojęcia i roli prawa miejscowego¹⁷.

Podsumowując, stwierdzić należy, że w okresie powojennym w kompetencje do stanowienia przepisów zawierających powszechnie obowiązujące normy prawne wyposażone były rady narodowe mające charakter organów władzy państwowej, i powiązane z nimi terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej. Kompetencji tej nie miały natomiast organy samorządowe (tj. zebrania wiejskie czy zebrania mieszkańców osiedli wprowadzone ustawą z 1983 r.). Wprawdzie do momentu uchwalenia ustawy z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. poz. 130 ze zm.) pozycja rad narodowych nie była jednoznaczna¹⁸, jednak po tej dacie oparcie systemu zarządu lokalnego na zasadzie jednolitości władzy państwowej spowodowało, że rady narodowe nie były organami samorządu terytorialnego, lecz organami władzy

¹⁶ Zgodnie z poglądem Rady Państwa nie wystarczała do tego podstawa w akcie wykonującym ustawę; por. na ten temat J. Szreniawski, *Wybrane problemy prawa miejscowego*, AUMCS 1990/37, s. 222.

¹⁷ Por. m.in. dyskusję na temat legislacji administracyjnej zawartą w Materiałach ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego w 1988 r., *Legislacja administracyjna*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993.

¹⁸ Ani ustawa z 11.09.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1946 r. poz. 26 ze zm.), ani też dokonana w 1946 r. jej nowelizacja, nie przesądzały jednoznacznie charakteru prawnego rad narodowych, choć we wspomnianej nowelizacji zrezygnowano z nazywania ich „organami samorządu terytorialnego” i określając jako „organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi”.

państwowej, i pozostały nimi mimo reform administracji terenowej z lat 1972–1975, które przypisały im dwoisty charakter: przedstawicielskich organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego, zaliczenia ich ustawą z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1988 r. poz. 183 ze zm.) do podmiotów tworzących system samorządu terytorialnego oraz nadania im nowelizacją do tej ustawy (zob. ustawa z 16.06.1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 130) prawa zawierania w imieniu samorządu terytorialnego umów cywilnoprawnych i uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym na zasadach określonych dla osób prawnych. Rady narodowe nie uzyskały zatem odrębnej od państwa podmiotowości publicznoprawnej. Tak więc w okresie powojennym istniał monopol organów państwowych na tworzenie prawa.

4. Prawo miejscowe po reformie z 1990 r.

Zapoczątkowana na przełomie 1989 i 1990 r. **transformacja ustrojowa państwa** wprowadzająca zasadniczą zmianę struktury i kompetencji władz lokalnych, w szczególności zaś reaktywowanie samorządu terytorialnego¹⁹, spowodowała istotne zmiany zasad dotyczących stanowienia, obowiązywania i kontroli prawa miejscowego. Likwidacja przedstawicielskich organów władzy na szczeblu wojewódzkim (wojewódzkich rad narodowych), ustanowienie tzw. **dualizmu władzy terenowej**, przy jednoczesnym usamodzielnieniu organów samorządowych, zasadniczo zmieniły układ prawnoustrojowy i kompetencyjny władz lokalnych. Akty prawa miejscowego mogły być wydawane przez terenowe organy administracji rządowej (tzw. akty prawa miejscowego) oraz organy gminy (tzw. przepisy gminne). To zróżnicowanie terminologiczne powodowało jednak niejasności co do podziału kompetencji między samorządem a organami administracji rządowej²⁰.



W celu uporządkowania dotychczas obowiązującego prawotwórstwa lokalnego w art. 31 ust. 1 ustawy z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. poz. 191 ze zm.) nałożono na rady gmin obowiązek podjęcia do dnia 31.12.1990 r. uchwał ustalających wykazy obowiązujących na ich terenie aktów prawa miejscowego wydanych przez nieistniejące już terenowe organy

¹⁹ Zob. ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1998 r. poz. 176).

²⁰ Chaos terminologiczny wynikający z posługiwania się pojęciami „prawo miejscowe” i „przepisy gminne” zrodził nawet próby „swoistej legalistycznej postracjonalizacji decyzji nazwowych ustawodawcy” – sformułowanie użyte przez E. Ochendowskiego, *Prawotwórcza funkcja gminy*, RPEiS 1991, z. 2, w odniesieniu do podjętej przez M. Szewczyka i K. Ziemskiego próby wyjaśnienia niejednoznaczności terminologicznej w ustawie o terenowych organach administracji rządowej oraz w ustawie o samorządzie terytorialnym, poprzez odniesienie pojęcia „prawo miejscowe” do przepisów powszechnie obowiązujących wydawanych przez wojewodów, zaś „przepisy gminne” do przepisów organów gminnych wydawanych wyłącznie w trybie rozdziału 4 u.s.g.; M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe i przepisy gminne*, RPEiS 1992, z. 1.

władzy i administracji państwowej. Akty niezamieszczone w tych wykazach utraciły ważność z mocy samego prawa z dniem ogłoszenia uchwały zawierającej wykaz lub z upływem terminu do jej podjęcia.

5. Prawo miejscowe po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. i reformie ustrojowej państwa z lat 1998–1999

Rok 1997 przyniósł kolejny przełom w zasadach stanowienia prawa miejscowego, wraz z wejściem w życie nowej **Konstytucji RP** zagadnienie to zyskało bowiem walor konstytucyjny. Regulacje konstytucyjne nie rozwiązują wprawdzie wszystkich wątpliwości dotyczących zasad stanowienia, obowiązywania i kontroli prawa miejscowego, niemniej stanowią zasadniczy trzon, precyzując jego charakter prawny i miejsce w systemie źródeł prawa.

 Istotne zmiany w zakresie aktów prawa miejscowego przyniósł też 1998 r., kiedy to wprowadzono **nowe jednostki samorządu terytorialnego**: powiaty i województwa samorządowe, wyposażone w kompetencje prawotwórcze (ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm. oraz ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.) oraz zreformowano administrację rządową w terenie (ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2001 r. poz. 872 ze zm.). W celu uporządkowania problematyki prawa miejscowego także w kolejnych latach: w 2000 r. (ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. z 2011 r. poz. 1172 ze zm., ustawa z 21.01.2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz.U. poz. 136 ze zm., w której dokonano szczególnie istotnej zmiany polegającej na uchyleniu rocznego terminu na stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, a także ustawa z 21.01.2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz.U. poz. 136 ze zm., w której zmieniono zasady dotyczące nadzoru nad samorządem województwa) i 2001 r. (ustawa z 11.04.2001 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. poz. 497 ze zm.) dokonano wielu istotnych nowelizacji. Ważne zmiany przyniósł również 2002 r.; dotyczyły one zasad stanowienia prawa miejscowego w gminie (zob. ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2010 r. poz. 1191) oraz **zasad sądowej kontroli** prawa miejscowego (zob. ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. poz. 1269 ze zm., oraz ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.). W 2009 r. dotychczasową regulację terenowych organów administracji rządowej zastąpiono nową ustawą z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. poz. 206 ze zm.).

Ukształtowany powyższymi regulacjami stan prawny normuje aktualne zasady stanowienia, obowiązywania i kontroli prawa miejscowego, o których szczegółowo będzie mowa w dalszej części książki.

Rozdział II

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO A SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA

Zawarta w książce analiza dotycząca aktualnych zasad prawotwórstwa lokalnego osadzona jest na tle aktualnie obowiązującego w Polsce systemu źródeł prawa. Akty prawa miejscowego stanowią bowiem **jeden z elementów polskiego systemu źródeł prawa**, gdyż mocą wyraźnych unormowań obecnie obowiązującej Konstytucji RP zostały zaliczone do kategorii źródeł prawa. W Konstytucji RP przewidziano mianowicie, że organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie stanowić mogą akty prawa miejscowego będące źródłami prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 i 94 Konstytucji RP). Przepisy te stanowią legitymizację prawa miejscowego przez ustawodawcę konstytucyjnego.

Punkt wyjścia stanowić będzie wskazanie legalnej definicji prawa miejscowego, a następnie ogólne zarysowanie poglądów na samo prawo, jego źródła – w tym zwłaszcza źródła prawa administracyjnego, jak również klasyfikację tych źródeł. Dopiero na tle ustalonego w wyniku tych rozważań sposobu rozumienia „prawa”, „źródeł prawa” i „systemu źródeł prawa”, przeprowadzona zostanie analiza charakteru prawnego, atrybutów, zasad stanowienia i obowiązywania jednego z elementów tego systemu, tj. aktów prawa miejscowego.

1. Definicja legalna aktów prawa miejscowego

Przed uchwaleniem Konstytucji RP pojęcie **prawa miejscowego** nie było jednoznaczne, o czym była już mowa powyżej. Dlatego było ono też różnie rozumiane w doktrynie, w której obok pojęcia „prawo miejscowe”¹ używano również wielu innych². Odnoszono

¹ Por. m.in. E. Ochendowski, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum 1978, s. 160–161.

² Np.: „przepisy gminne” (M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe i przepisy gminne*, RPEiS 1992, z. 1), „akty lokalnej legislacji” (J. Surowiec, *Konstytucyjna regulacja podstaw prawnych lokalnej legislacji w europejskich państwach socjalistycznych*, OMT 1980/7), „akty normatywne prawa lokalnego” (L. Jastrzębski,

je do różnego rodzaju aktów normatywnych, uwzględniając różne kryteria wyodrębnienia: zakres terytorialnego obowiązywania, podmiot stanowiący prawo miejscowe lub charakter prawny tych aktów³. Uwzględniając te kryteria, przez prawo miejscowe rozumieć bowiem można było:

- 1) akty normatywne, których zakres obowiązywania ogranicza się do części terytorium państwa – niezależnie od charakteru organu, który je ustanowił (zaliczać się tu będzie zatem zarówno prawo stanowione przez organy terenowe oraz prawo stanowione przez organy centralne), jak też niezależnie od charakteru prawnego tych aktów (zarówno prawo powszechnie obowiązujące, jak i wewnętrzne), albo
- 2) akty stanowione przez organy lokalne – niezależnie od jego charakteru (zarówno akty o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrzne, a więc skierowane i wiążące wyłącznie podmioty pozostające w stosunku zależności służbowej lub organizacyjnej od organu wydającego akt), albo
- 3) stanowione przez organy lokalne akty o charakterze powszechnie obowiązującym.

Wejście w życie Konstytucji RP zawierającej regulację prawną dotyczącą aktów prawa miejscowego, położyło kres wielu z tych sporów, prowadząc do ujednolicenia stosowanej terminologii i ułatwiając ustalenie cech tych aktów oraz zasad ich stanowienia i kontroli.

Ponieważ pojęcie „prawo miejscowe” jest traktowane w tej książce jako tożsame z konstytucyjnym pojęciem aktów prawa miejscowego, pierwszym etapem rozważań będzie próba zrekonstruowania współczesnej legalnej definicji aktów prawa miejscowego.

Aktualna normatywna regulacja zagadnień dotyczących aktów prawa miejscowego dokonana została na **trzech płaszczyznach**: konstytucyjnej, ustrojowej i materialnej, pozwalając sformułować swoistą eklektyczną definicję legalną aktu prawa miejscowego.



Zgodnie z regulacją **konstytucyjną** akty prawa miejscowego to ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły

Źródła prawa administracyjnego oraz proces jego tworzenia [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992), „miejscowe przepisy prawne” (M. Jaroszyński, *Zagadnienie rad narodowych: studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961), „prawo lokalne” (Z. Godecki, *Stanowienie prawa lokalnego poza radami narodowymi*, RPEiS 1985, z. 2), „akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej” (H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977), „terenowe akty normatywne” (H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Terenowe..., passim*), „administracyjne akty prawne rad narodowych” (M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, ZNUAM Prawo 1958/6), „akty prawne generalne organów administracji terenowej” (Z. Rybicki, *System rad narodowych PRL*, Warszawa 1971).

³ Np. E. Ochendowski, *Prawotwórcza...*, s. 23, wskazuje możliwość ujmowania tego pojęcia w trojaki sposób, łącząc aspekt podmiotu stanowiącego prawo miejscowe oraz terytorialnego zakresu jego obowiązywania.

(art. 87 i 94 Konstytucji RP), których warunkiem obowiązywania jest ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Treść Konstytucji RP pozwala wyodrębnić podstawowe elementy współczesnej definicji pojęcia „akt prawa miejscowego”:

- 1) jest to źródło prawa powszechnie obowiązującego;
- 2) obowiązuje powszechnie na obszarze działania organów, które go ustanowiły (a więc lokalnie);
- 3) ma charakter podustawowy, tzn. jest stanowiony na podstawie i w granicach ustaw;
- 4) jest stanowiony przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej;
- 5) został ogłoszony (na zasadach i w trybie określonym w ustawie, co jest warunkiem jego wejścia w życie).

Zawarta w Konstytucji RP definicja nie jest jednak pełna, nie odpowiada szczegółowo na wiele pytań, zwłaszcza o adresata aktu, jego autora, wymogi proceduralne, sposób ogłoszenia oraz miejsce w hierarchii źródeł prawa. Przewiduje jedynie, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W celu zatem uzupełnienia konstytucyjnej definicji legalnej aktów prawa miejscowego należy się odwołać do przepisów rozrzuconych w kilku różnych **ustawach ustrojowych** kreujących organy administracji publicznej upoważnione do stanowienia prawa miejscowego (tzw. ustawy ustrojowe: ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie), w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i wykonawczym do niej rozporządzeniu w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej, a także w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepisy te tworzą dodatkową płaszczyznę dla konstruowania legalnej definicji „aktów prawa miejscowego”, doprecyzowują ich cechy, posługując się konsekwentnie i jednolicie konstytucyjnym pojęciem „akty prawa miejscowego”⁴.



Uwzględniając treść tych przepisów, do definicji „aktu prawa miejscowego” zawartej w Konstytucji RP należy dodać następujące elementy:

- 1) musi istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe do jego wydania (szczegółowe lub generalne);
- 2) adresatem kompetencji prawotwórczych są w odniesieniu do aktów samorządowych wspólnoty samorządowej, w których imieniu działają organy jednostek samorządu terytorialnego (organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a wyjątkowo inne podmioty: wójt/burmistrz/prezydent miasta, zarząd, związek

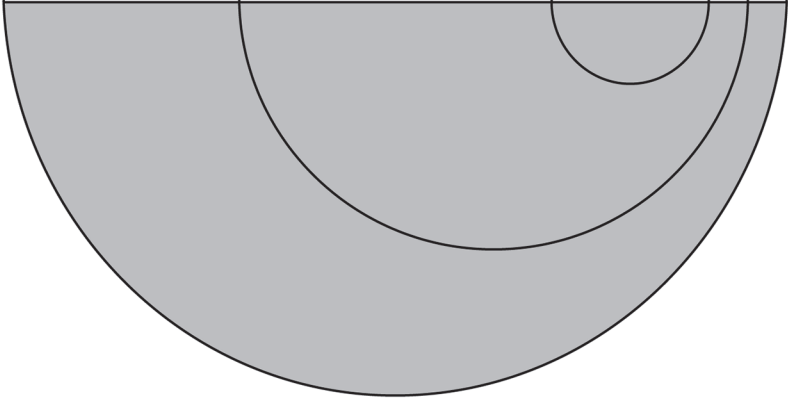
⁴ Dzięki temu zanikł widoczny we wcześniejszym piśmiennictwie chaos terminologiczny, wynikający z posługiwania się w ustawach ustrojowych dwoma różnymi pojęciami: „prawo miejscowe” i „przepisy gminne”, por. rozdział I pkt 3.

lub porozumienie komunalne, osoba pełniąca funkcje organów), w odniesieniu zaś do aktów administracji rządowej – wojewoda i organy administracji niezepolonej;

- 3) warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego stosowne ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a przepisów porządkowych również dodatkowo przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu;
- 4) samorządowy akt prawa miejscowego jest wydawany zasadniczo w formie uchwały (z wyjątkami np. przepisów stanowionych przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta lub przez osobę zastępującą organy jednostek samorządu terytorialnego), natomiast akt prawa miejscowego administracji rządowej ma co do zasady formę rozporządzenia lub zarządzenia;
- 5) prawo miejscowe podlega kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sąd administracyjny, przy czym tryb i zasady nadzoru są inne w przypadku aktów samorządowych (określone w ustrojowych ustawach samorządowych), a inne w przypadku aktów administracji rządowej (określone w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie i wykonawczym do niej rozporządzeniu w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego); sądowa kontrola odbywa się według zasad określonych w ustawach ustrojowych i w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Obok wskazanych powyżej konstytucyjnych i ustrojowych regulacji zawierających elementy legalnej definicji „aktów prawa miejscowego” wyróżnić trzeba trzecią płaszczyznę, którą stanowią przepisy prawa **materialnego** zawierające delegacje ustawowe do regulowania określonych kwestii w drodze lokalnych aktów prawnych generalnych i abstrakcyjnych. To one określają szczegóły dotyczące umocowania konkretnych organów do stanowienia prawa miejscowego w danym przedmiocie⁵.

⁵ Na przykład: u.p.z.p. (ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), u.u.cz.p.g. (ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), u.pod.lok. (ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.) i wiele innych.

	Konstytucja RP	• podstawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego, • obowiązuje lokalnie (na obszarze dział organów, które go ustanowiły), • stanowiący na podstawie i w granicach ustaw, • stanowiący przez organy samorządu teryt. lub ter. organy adm. rząd., • warunkiem wejścia w życie – ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie.
	ustawy ustrojowe (u.s.g., u.s.p., u.s.w., u.a.rz.w.) ustawa o ogłasz. aktów normat., ustawa o postęp. przed sądami adm.	• wyraźne upoważnienie ustawowe (szczegółowe lub generalne), • adresem kompetencji prawotwórczych są wspólnoty samorządowe (w których imieniu działają organy j.s.t.) oraz wojewoda i org. adm. niezespolonej, • warunkiem wejścia w życie jest stosowne ogłoszenie (w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a przepisy porządkowe także poprzez obwieszczenie, i w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu), • zasadniczo w formie uchwały (wyj. zarządzenia) lub rozporządzenia /zarządzenia (adm. rząd.), • podlega kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sądy adm.
	tzw. ustawy materialnego prawa adm.	• wymogi szczególne co do treści lub procedury (np. wymogi co do treści i procedury uchwalenia m.p.z.p. przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)

Ta wielopłaszczyznowa regulacja prawa miejscowego wymaga uporządkowania. Wydaje się, że zadaniu temu najlepiej sprostałoby stworzenie jednej ustawy kompleksowo regulującej problematykę aktów prawa miejscowego. Definitywnie usunęłoby to obecne trudności wynikające z istniejącego zróżnicowania zasad stanowienia i kontroli prawa miejscowego w poszczególnych ustawach. Niestety, do tej chwili nie podjęto żadnych działań normatywnych zmierzających do jego realizacji.

2. Konstytucyjny system źródeł prawa

2.1. Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł

 W doktrynie poglądy dotyczące pojęcia prawa są bardzo zróżnicowane⁶. Zadaniem niezwykle trudnym jest bowiem skonstruowanie realnej definicji prawa, tj. definicji określającej **istotę prawa** poprzez zwięzłe podanie cech przysługujących wyłącznie prawu, odróżniających je od innych idei, struktur i zjawisk.

 Podstawę udzielenia dziś odpowiedzi na pytanie o przyjętą aktualnie w Polsce koncepcję prawa stanowi treść Konstytucji RP. Nie zawiera ona wprawdzie wyraźnej i jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, jednakże analiza jej treści prowadzi do wniosku, że – co do zasady – przyjęta w niej została **koncepcja pozytywistyczna**. Prawem są zatem normy, które zostały ważne ustanowione przez kompetentne organy władzy publicznej. Wszelkie prawa podstawowe „dla państwa” zawarte są w Konstytucji RP. Prawo ma stanowić podstawy i jednocześnie granice działań władzy publicznej. Wyrażona w art. 1 Konstytucji RP tzw. **wspólnotowa koncepcja prawa** zakłada, że prawo powinno łączyć obywateli we wspólnocie państwowej, a nie dzielić i przeciwstawiać sobie wzajemnie. Prawo jest bowiem wspólnym dobrem wszystkich obywateli, wyrazem kompromisu społecznego, dążenia do uwzględnienia możliwie wielu interesów, w tym także stanowiska mniejszości. Nie powinno zatem być traktowane jako wyraz słusznych historycznie czy politycznie interesów lub jako dobro konkretnej większości, będące narzędziem realizacji interesów tej większości lub wybranych grup społecznych.

Konstytucja RP przyjmuje **zamknięty system źródeł prawa stanowionego, uporządkowany hierarchicznie**. Zamknięcie systemu źródeł prawa oznacza, że nie istnieją reguły o ponadkonstytucyjnej ani o równej Konstytucji RP mocy. Jednocześnie jednak Konstytucja RP przewiduje, że źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest przyrodzona

⁶ Podstawowe, zwane też klasycznymi, koncepcje prawa: prawnonaturalne, pozytywistyczne i realistyczne oraz wiele zróżnicowanych koncepcji współczesnych (np. hermeneutyka prawnicza, teorie argumentacji, retoryka prawnicza); por. m.in. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, rozdz. II, III, V, VI, XI; R. Alexy, *W obronie niepozytywistycznej koncepcji prawa*, PiP 1993, z. 11–12; R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.

i niezbywalna godność człowieka, odwołuje się zatem do reguł ponadkonstytucyjnych, niebędących prawem stanowionym państwa⁷. To sięgnięcie do reguł ponadkonstytucyjnych jest w polskiej doktrynie traktowane jako „**ograniczone i warunkowe otwarcie systemu źródeł prawa**”⁸, nie jest bowiem możliwa do przyjęcia teza o samoistnej mocy wiążącej prawa natury. Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o zgodności norm prawa pozytywnego z prawem naturalnym⁹, choć w doktrynie trafnie zauważa się, że w demokratycznym państwie prawnym orzecznictwo TK może sprzyjać pozytywizacji reguł prawnonaturalnych przez ten Trybunał¹⁰. Konstytucyjne założenia dotyczące koncepcji prawa i zasad konstruowania jego systemu stanowią zatem wyraz kompromisu pomiędzy systemami, gdzie konstytucja jest najwyższym prawem krajowym i nie istnieją wiążące ustawodawcę reguły ponadkonstytucyjne (np. Szwecja, Szwajcaria, Hiszpania), a systemami dopuszczającymi istnienie takich reguł i wskazującymi w konstytucji ich przedmiot i funkcje (np. Niemcy lub Francja)¹¹.

Konstytucja RP z 1998 r. definitywnie zakończyła panujący pod rządami poprzedniej Konstytucji¹² okres obowiązywania „rozszerzonej koncepcji prawa” i „rozchwianej teorii źródeł prawa”, zacierających granice pomiędzy prawem i nie-prawem, co prowadziło do skrajnego woluntaryzmu prawotwórczego, opartego na zasadach słuszności i zgodności z polityką państwa. Prawo w ujęciu konstytucyjnym jest obecnie **systemem autopoietycznym** w tym sensie, że samo normuje swe źródła, wskazując zasady jego tworzenia i uzupełniania oraz elementy wchodzące w jego skład. W świetle Konstytucji RP prawo jest wprawdzie zjawiskiem złożonym i wielopłaszczyznowym, ale **uporządkowanym**

⁷ Artykuł 30 Konstytucji RP: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

⁸ Por. szerzej na ten temat D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 48–52; zwłaszcza o koncepcji, że konstytucja wzbogaca pozytywistyczną koncepcję prawa poprzez postawienie tezy o ponadpaństwowym znaczeniu podstawowych praw i wolności oraz ich „niedysponowalnym” charakterze, R. Piotrowski, *Koncepcja prawa w projekcie konstytucji RP [w:] Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierchowski, Warszawa 1997.

⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Pojęcie i zakres prawa w projektach Konstytucji RP [w:] Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 13.

¹⁰ M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane w mocy [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995.

¹¹ Artykuł 20 ust. 3 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> (dostęp: 1.06.2020 r.) wprowadza niezbyt jasną zasadę, że władza wykonawcza i wymiar sprawiedliwości „są związane ustawami i prawem”, na której tle Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał istnienie zasad wyższych niż normy prawa pozytywnego, wiążących także twórców konstytucji, art. 1 zaś uznaje „nienaruszalne i niepozybywalne prawa człowieka za podstawę wszelkiej społeczności ludzkiej, pokoju i sprawiedliwości na świecie”. Preambuła do Konstytucji francuskiej z 4.10.1958 r., odsyłająca do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26.08.1789 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (dostęp: 1.06.2020 r.) przewiduje, że niezależnie od prawodawcy prawa człowieka są „naturalne, niepozybywalne i święte”. Por. szerzej A. Pizzorusso, *Law in the Making. A Comparative Survey*, red. A. Pizzorusso, Berlin 1978.

¹² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r., Dz.U. z 1976 r. poz. 36 ze zm.

poprzez wzajemne powiązania poszczególnych składników i ich spójność funkcjonalną wynikającą z najwyższej mocy samej Konstytucji i hierarchicznej struktury systemu pozostałych źródeł prawa. Prawo w ujęciu konstytucyjnym to także zjawisko **demokratyczne**, zarówno bowiem Konstytucja jako akt o najwyższej mocy prawnej, jak i ustawy zajmujące centralną pozycję (a także większość aktów prawa miejscowego), są ustanawiane w demokratycznych procedurach, natomiast instytucja skargi konstytucyjnej uprawnia każdego do zainicjowania procedury prowadzącej do usunięcia z systemu prawa norm niekonstytucyjnych. **Granica działalności prawodawczej jest ochrona nienaruszalności godności jednostki**, dzięki czemu możliwe jest realizowanie postulatu, by „prawo czerpało swą siłę nie z nakazu władzy, z budzącego respekt prawotwórczego *iussum*, lecz opierało się na przewadze sprawiedliwości, co jest zaletą prawa określanego jako *ius iustum*”¹³. Przyjęta w Konstytucji RP pozytywistyczna koncepcja prawa nie pozwala wprowadzić na przyjęcie tezy, że „nie każde życzenie demokratycznie wybranej władzy ustawodawczej może stać się prawem”¹⁴, gdyż ustanowione przez upoważniony organ i w przewidzianej prawem procedurze staje się prawem, jednak realizację zasady nienaruszalności godności jednostki gwarantują odpowiednie instytucjonalne zabezpieczenia przed omnipotencją prawodawcy, co zabezpiecza przed ryzykiem „najbardziej wyrafinowanego ucisku: ucisku w imieniu prawa”¹⁵.

Podstawą konstytucyjnego systemu prawa jest **rozdzielenie źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz źródeł prawa wewnętrznego** (rozdział III Konstytucji RP)¹⁶. Fundamentalną zasadą ustrojową jest ustanowiona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego, która oznacza m.in. formalne związanie władzy publicznej prawem. Wszelkie organy władzy publicznej mają więc obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), przy czym najważniejszym prawem Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja, której przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej (art. 8). Bezpośrednie oparcie

¹³ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 19.

¹⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 400 i n.

¹⁵ R. Piotrowski, *Koncepcja...*, s. 19.

¹⁶ Rozróżnienie to ma stary rodowód (co do jego genezy zob. np. W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959; tenże, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, oraz tenże, *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, ZNUJ 1962, z. 9, s. 187–262), chociaż wyróżnienie tych dwóch kategorii wśród źródeł prawa administracyjnego wywoływało w doktrynie wiele sporów; por. np. pogląd M. Kuleszy, który do kategorii źródeł prawa zdawał się zaliczać tylko akty powszechnie obowiązujące, pisząc: „ustawodawca konstytucyjny poświęcił wiele uwagi w rozdziale o źródłach prawa przepisom wewnętrznym (...) nie dlatego, że przepisy te należą do kategorii źródeł prawa RP, tylko na odwrót – właśnie dlatego, że nie należą do nich”, M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa oraz – opinia dla TK, uzasadnienie opinii*, Sam. Teryt. 2000/9, s. 29; por. też przegląd teorii na ten temat J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne*, Kraków 1970, s. 15 i 27 i J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 55. TK w wyroku z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000/5, poz. 141, wykluczył istnienie jakiegś trzeciej, pośredniej kategorii źródeł prawa.