

Wprowadzenie

Niniejsza publikacja ma na celu przedstawienie problematyki aktów prawa miejscowego wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Omawiane zagadnienie nie jest nowe – na ten temat powstaje wiele artykułów naukowych, monografii oraz prac zbiorowych. Pojawia się więc pytanie, czy jest sens w opracowaniu nowej książki, poświęconej temu tematowi. W ocenie autora pracy nadal istnieje pole do analizy tego zagadnienia. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czym są akty prawa miejscowego i jakie jest ich umiejscowienie w systemie źródeł prawa, wymaga osadzenia tego zagadnienia w szerszym kontekście. Kontekstem tym jest status ustrojowego podmiotu władnych do wydawania danych rodzajów aktów. Nie jest to oczywiście nowe spojrzenie. Tego rodzaju perspektywa badawcza jest powszechnie stosowana w doktrynie prawa administracyjnego. Wydawanie aktów prawa miejscowego jest prawną formą działania jednostek samorządu terytorialnego. Za pomocą tej formy regulują one życie mieszkańców, ale także własną strukturę organizacyjną, uprawnienia i obowiązki osób korzystających z zakładów administracyjnych, lecz też pracowników jednostek organizacyjnych. Mając na uwadze powyższe, należy uznać za zasadne dokonywanie stałej analizy, czym są akty prawa miejscowego oraz dokonywać konkretyzowania takich pojęć, które z pozoru można uznać za jasne i oczywiste, jak chociażby abstrakcyjność i generalność.

Praca została oparta o metodę badawczą w postaci analizy językowej aktów prawnych (metoda dogmatyczna) oraz analizy historycznej przepisów i dokumentów źródłowych, tj. materiałów towarzyszących projektom aktów prawnych (analiza dokumentów urzędowych dotyczących wybranych projektów ustaw, które dotyczą zagadnienia aktów prawa miejscowego bezpośrednio lub pośrednio.) itp. Zastosowanie tych metod badawczych było konieczne z uwagi na tezy końcowe pracy, które odwołują się do historycznych wydarzeń i ich wpływu na obecne problemy prawne i praktyczne. Zastosowanie metody dogmatycznej było również działaniem nieuniknionym, w szczególności w obszarze analizy np. systemu źródeł prawa. Na potrzeby pracy, szczególnej analizie zostaną poddane poglądy doktryny i orzecznictwo oraz akty prawne wydane w latach 2005–2020.

W monografii celowo zostaną pominięte rozważania dotyczące problematyki nadzoru nad aktami prawa miejscowego. Jest to bowiem zagadnienie w sposób wyczerpujący opisane i przeanalizowane w dotychczasowej literaturze¹. Z tych samych powodów na marginesie rozważań pozostawiono opis procedury uchwałodawczej².

-
- 1 Przykładowe publikacje: J.P. Tarno, B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012; J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013; J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 47; Z. Kopacz, *Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na skutek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub orzeczenia sądu administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 479-485; R. Lewicka, *Kontrola prawotwórcstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 221 i n.; K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Wydawnictw. UMCS, Lublin 2017.
 - 2 J. Czerw, I. Krześnicki, *Działalność uchwałodawcza rady gminy ze wzorami uchwał, procedur i pism*, Municipium S.A., Warszawa 2005; R. Gawłowski, P. Kozłowski, A. Sobolewska, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, C.H. Beck, Warszawa 2019; K. Celarek, *Legislacja Administracyjna – studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2011.

Z uwagi na przedmiot badań, cezurę czasową pracy wyznacza data 27 maja 1990 r., czyli dzień wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dlatego też pominięto analizę stanu prawnego w okresie wcześniejszym, gdyż przed wejściem w życie ww. ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, początkowo od strony faktycznej, a później również – formalnoprawnej, pojęcie „samorządu terytorialnego” nie funkcjonowało w obecnym rozumieniu. Oczywiście istniały przepisy odnoszące się do określonego miejsca lub mające zastosowanie na ograniczonym terytorium, jednakże brakowało współcześnie rozumianej samodzielności ówczesnych terenowych organów administracji rządowej. W efekcie w niniejszej pracy skupiono się wyłącznie na aktach prawa miejscowego, wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, których wspomnianą samodzielność umocowano zarówno w obecnie obowiązującej Konstytucji RP Rzeczypospolitej Polskiej³, jak również już na gruncie tzw. Małej Konstytucji⁴. Powyższe nie oznacza jednak, iż w książce zostaną pominięte poglądy doktryny sprzed ww. okresu w przypadkach, gdy jest to zasadne z punktu widzenia autora. Przykładowo, w części pracy omawiającej istotę i cechy samorządu terytorialnego zostaną przytoczone poglądy doktryny sprzed 1939 r. z uwagi na ich ciągłą adekwatność.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

4 Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426. Na tym tle należy wskazać, na bardzo ciekawy postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24 września 2015 r., II SA/Go 454/15, CBO SA w którym sąd dokonał oceny, od kiedy aktywy wydawane na poziomie lokalnym można uznać za akty prawa miejscowego. WSA wskazał, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 z późn. zm. (wcześniej ustawy o samorządzie terytorialnym) utraciły moc m.in. ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1983 Nr 41, poz. 185 i art. 98 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1988 Nr 26, poz. 183 z późn. zm. Nastąpiło to z mocy art. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 Nr 32, poz. 191 ze zm. Natomiast stosownie do art. 31 ust. 1 te same ustawy uchwały rad narodowych stopnia podstawowego podjęte przed dniem 27 maja 1990 r. zachowały moc obowiązującą na obszarze gmin, jeżeli rady gmin do 31 grudnia 1990 r. zamieściły je w wykazach aktów prawa miejscowego. Sąd podkreślił, że na te przywołanych regulacji w orzecznictwie i doktrynie ukształtował się pogląd, że przewidziane w art. 101 ust. 1 u.s.g., prawo zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał podjętych przez organ gminy ma zastosowanie tylko do uchwał organów gmin będących jednostkami samorządu terytorialnego, działających od dnia 27 maja 1990 r., czyli od dnia wejścia w życie tej ustawy. Podobnie Postanowienie NSA z 19.08. 2015, sygn. akt II OSK 1879/15. Orzeczenia te są zbieżne z poglądem autora.