Grzegorz Koksanowicz¹

Akty prawa miejscowego wydawane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy praktyczne

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, system źródeł prawa, akty prawa miejscowego

Keywords: territorial local government, system of sources of law, local enactments

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest problematyce wydawania aktów prawa miejscowego przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania obejmują zarówno analizę stanu prawnego jak i praktyki. Zasadniczy problem jaki wyłania się na tym tle związany jest z faktem, że ustawodawca upoważniając organ samorządu terytorialnego do samodzielnego normowania określonych zagadnień, stosuje niejednorodną technikę legislacyjną: raz definitywnie przesądza, że wydawana przez organ samorządu terytorialnego regulacja ma charakter aktu prawa miejscowego, innym razem rozstrzygnięcie tej kwestii pozostawia adresatowi upoważnienia. W tym ostatnim przypadku powoduje to istotne problemy w praktyce, polegające na rozbieżnych ocenach jakich dokonują w tej materii organy samorządu terytorialnego. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest niespójność systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego o zasięgu lokalnym.

¹ ORCID ID: 0000-0002-2076-1953, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: koksano-wicz kancelaria@wp.pl.

Abstract**Local Enactments Passed by the Bodies Which Constitute the Units of the Territorial Local Government – Selected Practical Issues**

The article discusses the issues of the passing of local enactments by the bodies which constitute the units of the territorial local government. Considerations include both the analysis of the legal status and practice. The main problem which arises against that background is connected with the fact that the legislator applies a patchy legislative technique when authorising the territorial local government to independently regulate certain issues. Once, he definitely prejudices that the body of the territorial local government passes the regulation which is the act of local law; however, at other times he allows the addressees to settle that issue by themselves. In the latter case it causes serious problems in practice as the bodies of the territorial local government make diverging assessments in this matter. It leads to the inconsistent system of sources of the binding local law.

Problematyka źródeł prawa od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli doktryny. Mimo licznych opracowań, dotyczących systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym aktów prawa miejscowego², nie wszystkie kwestie udało się jednoznacznie wyjaśnić. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego zasadnicze wątpliwości dotyczą akceptowanych powszechnie kryteriów na podstawie których da się lub nie da zakwalifikować danej uchwały orga-

² Zob. m.in. J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3; D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005; M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009; M. Karpiuk, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015; B. Jaworska-Dębska, *Źródła prawa administracyjnego – prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2019.

nu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) jako aktu prawa miejscowego³.

Celem artykułu jest przedstawienie obecnej sytuacji w obszarze identyfikacji uchwał organów stanowiących j.s.t. jako aktów prawa miejscowego. Analiza stanu prawnego jak również praktyki w tej płaszczyźnie pozwoli na sformułowanie wniosków *de lege ferenda*.

Artykuł 94 Konstytucji stanowi, że „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.” Podejmując próbę analizy treści powołanego artykułu w kontekście relacji pomiędzy parlamentem a samorządem terytorialnym, niewątpliwie kluczowe znaczenie ma fragment traktujący o tym, że organy j.s.t. ustanawiają akty prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach”. Z całą pewnością stwierdzić należy, że nie może dojść do ustanowienia aktu prawa miejscowego bez upoważnienia zawartego w ustawie⁴, sama zaś treść aktu prawa miejscowego nie może wykraczać poza granice tego upoważnienia⁵. Konstytucyjna podstawa dla stanowienia aktów prawa miejscowego nie precyzuje jednak czy o kwalifikacji uchwały organu stanowiącego j.s.t. jako aktu prawa miejscowego rozstrzygać ma parlament jako organ ustanawiający upoważnienie dla podjęcia uchwały, czy też organ j.s.t. jako adresat ustawowego upoważnienia⁶. Zagadnienie to ma istotne znaczenie dla praktyki działania organów j.s.t., przede

³ S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 5.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 163.

⁵ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 32–33.

⁶ W doktrynie zaprezentowane zostało stanowisko, zgodnie z którym art. 94 Konstytucji stanowi wytyczną dla ustawodawcy w tym znaczeniu, że nakłada na niego obowiązek wskazania w ustawie czy dany akt ma być aktem prawa powszechnie obowiązującego czy też tego waloru nie posiadać, por. I. Zachariasz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018, s. 54.

wszystkim ze względu na skutki błędnej kwalifikacji, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, na niejednolicie stosowaną przez parlament praktykę legislacyjną w tym zakresie. Wyodrębnić należy dwie sytuacje. Pierwsza, która występuje raczej rzadko, polega na tym, że parlament uchwalając określoną ustawę i zamieszczając w jej przepisach upoważnienie dla organu stanowiącego j.s.t. do wydania uchwały jednocześnie przesądza *expressis verbis* o tym, że uchwała ta jest lub nie jest aktem prawa miejscowego. Tytułem przykładu wskazać można uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do której ustawodawca w art. 14 ust. 8 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie przesądził, że ma ona charakter aktu prawa miejscowego⁷. Przypadki rozstrzygnięcia przez ustawodawcę o charakterze uchwały organu stanowiącego odnaleźć można również w ustawie z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁸. Zgodnie z art. 37 ust. 1 powołanej ustawy: „Rada gminy określa, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, corocznie do 20 maja sezon kąpielowy, który obejmuje okres między 1 czerwca a 30 września”. Ustęp 2 powołanego artykułu stanowi, że: „Rada gminy określa, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, corocznie do 20 maja wykaz kąpielisk na terenie gminy lub na polskich obszarach morskich przyległych do danej gminy”. Z kolei w ustawie z 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁹ art. 7 ust. 2 i 3 stanowi, że zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji ustala rada gminy w drodze uchwały, przy czym uchwała ta „nie stanowi aktu prawa miejscowego” (ust 3 zd. 3). Kolejnym przykładem tego rodzaju praktyki legislacyjnej może być art. 207 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe¹⁰, gdzie ustawodawca przesądził, że uchwała rady gminy w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustro-

⁷ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1945. Jednocześnie odnotować należy, że w poglądach doktryny kwestionuje się w pełni normatywny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze względu na występowanie w jego treści rozstrzygnięć o charakterze generalno-konkretnym, zob. szerzej E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowiące...*, s. 34–35.

⁸ T.j. Dz.U. 2018, poz. 2268.

⁹ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1398.

¹⁰ Dz.U. 2017, poz. 60.

ju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe, nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Druga sytuacja, występująca w praktyce zdecydowanie częściej, polega na tym, że parlament zamieszczając w przepisach ustawy upoważnienie dla podjęcia uchwały przez organ stanowiący j.s.t. nie rozstrzyga o kwalifikacji przyszłej uchwały. Tego rodzaju rozwiązanie występuje m.in. na gruncie art. 4(1) ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹¹. Powołany przepis stanowi podstawę prawną podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Podobnie rzecz przedstawia się na gruncie ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹², której art. 9a ust. 15 stanowi podstawę dla podjęcia uchwały w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Ustawodawca nie przesądził także o charakterze uchwały rady gminy upoważniając ją w art. 52 ust. 1–3 ustawy z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹³ do unormowania wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar 5 godzin bezpłatnego nauczania. Brak też jest rozstrzygnięcia na poziomie ustawowym w zakresie kwalifikacji uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 55 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech¹⁴ w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami. Istnieje szereg innych przykładów tego rodzaju praktyki legislacyjnej, przy czym nie jest celem artykułu ich wyczerpujące wskazanie a jedynie zilustrowanie opisywanej sytuacji braku rozstrzygnięcia przez ustawodawcę o kwestii identyfikacji uchwały organu stanowiącego j.s.t. do podjęcia której zostaje upoważniony.

W przypadku gdy parlament rozstrzyga o kwalifikacji uchwały jako aktu prawa miejscowego, bądź wyraźnie stwierdza, że dana uchwała charakte-

¹¹ T.j. Dz.U. 2018, poz. 2137.

¹² T.j. Dz.U. 2015, poz. 1390.

¹³ Dz.U. 2017, poz. 2203.

¹⁴ T. j. Dz.U. 2019, poz. 409.

ru takiego nie posiada, w sposób jednoznaczny wyeliminowane zostaje ryzyko przyjęcia błędnej kwalifikacji uchwały przez organ j.s.t. Z punktu widzenia samorządu jest to sytuacja najbardziej pożądana. Organ stanowiący j.s.t. w tym przypadku nie jest narażony na ryzyko stwierdzenia nieważności uchwały w całości bądź w części z powodu istotnego naruszenia prawa z tej tylko przyczyny, że w treści uchwały zamieszczono bądź nie klauzulę promulgacyjną. Jeżeli natomiast ustawodawca formułując upoważnienie do wydania uchwały nie rozstrzygnął o jej charakterze, decyzja w tym zakresie pozostawiona jest organowi samorządu terytorialnego. Mimo wypracowania zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie określonych wytycznych, zgodnie z którymi należy dokonywać kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego, w praktyce zadanie to nadal pozostaje skomplikowane. W literaturze przedmiotu wskazuje się m.in., że akty prawa miejscowego: a) są aktami normatywnymi, a więc aktami zawierającymi normy generalne i abstrakcyjne¹⁵, b) stanowią element systemu prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, c) ich rodzaje i organy upoważnione do ich stanowienia wskazane są w ustawach: ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz innych ustawach (np. ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, d) wyróżnia się wśród nich: przepisy wykonawcze, przepisy porządkowe, przepisy o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, e) ustrojodawca uzależnia ich obowiązywanie od zakresu właściwości miejscowej organów j.s.t. uprawnionych do ich stanowienia, f) podlegają obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, g) mają charakter wtórny, gdyż mogą być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, h) upoważnienie do ich uchwalenia musi być wyraźne, gdyż kompetencji do ich stanowienia nie można domniemywać, i) podlegają kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sądy administracyjne¹⁶. Na tle orzecznictwa sądów administracyjnych na plan pierwszy,

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. m.in. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 67–69; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 292–293; E. Cz. Malisz, *Samorządowe prawo miejscowe*, Zielona Góra 2001, s. 21.

¹⁶ E. Mreńca, P. B. Zientarski, *Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współkształtowania powszechnie obowiązującego prawa*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione...*, s. 12–13; na temat definicji aktów prawa miejscowego zob.

jako kryterium od którego zależy uznanie aktu za akt prawa miejscowego, wysuwa się fakt że musi on zawierać co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym¹⁷.

Pomimo bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa sądowego, decyzje organów stanowiących j.s.t. w zakresie identyfikacji uchwał jako aktów prawa miejscowego nie są i – jak można założyć – nie będą jednolite. Decyduje o tym przede wszystkim obiektywnie wysoki poziom trudności zadania polegającego na dokonaniu prawidłowej identyfikacji uchwały jako aktu prawa miejscowego.

W kontekście prawidłowej kwalifikacji uchwał organów stanowiących j.s.t. jako aktów prawa miejscowego nie sposób pominąć roli organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Właściwi miejscowo i rzeczowo wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe, w ramach bieżącej działalności korygują m.in. błędne decyzje w zakresie kwalifikacji określonych uchwał jako aktów prawa miejscowego. Zauważyć jednak należy, że i one mają niekiedy problem z prawidłową identyfikacją tych uchwał. Zasadniczym mankamentem w tym obszarze jest wcale nierzadko występująca rozbieżność stanowisk poszczególnych organów nadzoru. Zdarza się, że w jednym województwie dana uchwała jest uznana za akt prawa miejscowego i po kontroli nadzorczej jest ogłaszana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w innym zaś uchwała podjęta na tej samej podstawie prawnej za akt prawa miejscowego uznawana nie jest, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności.

Istotną rolę w zakresie prawidłowej kwalifikacji uchwał organów stanowiących j.s.t. odgrywają także sądy administracyjne. Doceniając ich znaczenie w tym obszarze, nie można jednak pominąć faktu, że również w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiają się rozbieżności co do kwalifikacji konkretnych uchwał jako aktów prawa miejscowego.

Ilustrację powyższych tez stanowi praktyka. Charakter prawny statutu gminnej instytucji kultury ostatecznie rozstrzygnięty został w wyroku NSA

też: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 63–64; K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowo administracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 41–42.

¹⁷ Zob. m.in. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, Legalis nr 84927; wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08 Legalis nr 159856; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, Legalis nr 311520 oraz z 12 grudnia 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 1686/11, Legalis nr 409268.

z 20 marca 2009 r.¹⁸. W sprawie tej organ stanowiący gminy uznał, że statut gminnej instytucji kultury nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega rygorom przewidzianym dla ogłaszania tego rodzaju aktów. Organ nadzoru zajął odmienne stanowisko, w efekcie czego sprawę rozpatrywał wojewódzki sąd administracyjny, który stanął na stanowisku, że statut gminnej instytucji kultury nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł organ nadzoru. W wyniku jej rozpatrzenia 20 marca 2009 r. NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, formując stanowisko: „Instytucja gminna (np. gminna instytucja kultury), to taka szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. Wojewódzki sąd administracyjny, rozpatrując sprawę ponownie w październiku 2009 r.¹⁹, podzielił zapatrywania NSA. Warto podkreślić, iż od momentu podjęcia kontrolowanej uchwały do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy upłynął okres blisko 2 lat²⁰. Na marginesie też zauważyć należy, że ostateczne rozstrzygnięcie o charakterze uchwały w przedmiocie statutu gminnej instytucji kultury nastąpiło 12 lat po wejściu w życie konstytucyjnej regulacji traktującej o aktach prawa miejscowego²¹.

Problemy w praktyce wywoływała również kwalifikacja uchwały w sprawie nadania (bądź zmiany) statutu zakładowi opieki zdrowotnej. Podstawę prawną jej wydania stanowi art. 42 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej²². Pomimo w zasadzie stabilnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, Legalis nr 222153.

¹⁹ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 1 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr282/09, Legalis nr 207974.

²⁰ Przedmiotowa uchwała podjęta została w grudniu 2007 r.

²¹ Wskazać przy tym należy, że ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej uchwalona została 25 października 1991 r.

²² Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2190).

w tym przedmiocie, w praktyce wcale nierzadko dochodzi do błędnej identyfikacji uchwał na poziomie organów stanowiących. Stanowisko sądów uznające tego rodzaju uchwały za akty prawa miejscowego potwierdził niedawno Naczelny Sąd Administracyjny²³.

Podobnie rzecz miała się w odniesieniu do kwalifikacji uchwał organów stanowiących j.s.t. w sprawie tworzenia centrów usług wspólnych (dalej c.u.w.)²⁴. Tytułem przykładu wskazać można, że tego rodzaju uchwały traktowane były jako akty prawa miejscowego przez Wojewodę Mazowieckiego czy Wojewodę Małopolskiego. Wskazane organy nadzoru, identyfikując przedmiotowe uchwały jako akty prawa miejscowego publikowały je w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Odmienne stanowisko zajął m.in. Wojewoda Lubelski uznając, że uchwały o c.u.w. nie stanowią aktów prawa miejscowego.

Można wreszcie wskazać nie tylko na rozbieżności co do kwalifikacji aktów prawa miejscowego wśród różnych miejscowo organów nadzoru ale także zupełnie odmienne podejścia tego samego organu nadzoru w stosunku do identycznej przedmiotowo uchwały. Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru 22 września 2016 r. stwierdził nieważność uchwały Nr XIX/148/2016 Rady Gminy Ryczywół z 18 sierpnia 2016 r. w sprawie utworzenia centrum usług wspólnych dla jednostek organizacyjnych Gminy Ryczywół argumentując, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega publikacji w Woj. Dz. Urz.²⁵. Następnie 30 listopada 2016 r. Rada Gminy Ryczywół podjęła uchwałę Nr XXI/171/2016 o identycznej treści jak poprzednia, ponownie kwalifikując ją jako akt prawa miejscowego i zamieszczając klauzulę publikacyjną. 5 grudnia 2016 r. uchwała ukazała się w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁶. Wobec tej drugiej uchwały wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, w każdym razie brak publikacji tego rodzaju rozstrzygnięcia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

²³ Por. m.in. wyrok NSA z 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2325/16, Legalis nr 1842739 oraz wyrok NSA z 28 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2878/16, Legalis nr 1890603.

²⁴ Zob. art. 10b ustawy 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. 2019, poz. 506).

²⁵ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 22 września 2016 r. (Dz. Urz. z 14 października 2016 r., poz. 6127).

²⁶ Por. Dz.Urz. z 5 grudnia 2016 r., poz. 7559.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić trzeba że w sytuacji, w której ustawodawca nie rozstrzygnął czy akt, do podjęcia którego upoważnia organ stanowiący j.s.t. jest aktem prawa miejscowego, pomiotami właściwymi w zakresie jego identyfikacji stają się w pierwszej kolejności adresaci norm upoważniających, następnie organy nadzoru wreszcie sądy administracyjne. Pomimo iż system weryfikacji jest aż „trójstopniowy”, a może właśnie dlatego, rozwiązanie to nie jest optymalne. Dynamika zmian normatywnych, tworzenie nowych regulacji prawnych zawierających upoważnienia do wydawania uchwał przez organy stanowiące j.s.t., powoduje, że permanentnie adresaci upoważnień ustawowych, organy nadzoru jak również sądy administracyjne stykają się z problemem identyfikacji uchwał jako aktów prawa miejscowego. Brak określenia przez ustawodawcę charakteru przyszłej uchwały, do podjęcia której upoważnia organ stanowiący j.s.t., powoduje w praktyce zawsze te same, istotne trudności. Wskazać przede wszystkim należy, że w sytuacji różnicy ocen pomiędzy organem stanowiącym a organem nadzoru ostateczne ustalenie czy mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego czy nie następuje po upływie relatywnie długiego okresu czasu. W praktyce, w przypadku skierowania skargi na akt nadzoru do sądu administracyjnego I instancji a następnie skargi kasacyjnej od tego orzeczenia do NSA, może on wynieść nawet kilka lat. Brak przesądzenia na poziomie ustawowym o charakterze uchwały organu j.s.t., w praktyce skutkuje m.in. brakiem spójności w obszarze źródeł prawa powszechnie obowiązującego o zasięgu lokalnym, co w zasadniczy sposób wpływa na działalność samorządu terytorialnego. W przypadku gdy dana uchwała zakwalifikowana została jako akt nieposiadający cech aktu prawa miejscowego, organ nadzoru, z powodu istnego naruszenia prawa, stwierdza nieważność uchwały w całości. Może więc zdarzyć się, że uchwała pod względem merytorycznym (treściowym) jest prawidłowa natomiast z powodu przyjętej kwalifikacji przez organ stanowiący nie została w niej zamieszczona klauzula dotycząca publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stwierdzenie nieważności uchwały w całości w takiej sytuacji powoduje niepotrzebne komplikacje podczas gdy rzecz sprowadza się – patrząc od strony organu stanowiącego – w zasadzie wyłącznie do kwestii umieszczenia bądź nie umieszczenia w jej treści klauzuli promulgacyjnej. Zdecydowanie mniej dotkliwe konsekwencje wywołuje błędna kwalifikacja uchwały przez organ stanowiący, polegająca na uznaniu jej za akt prawa miejscowego. Z reguły po-

ciąga to za sobą skutek w postaci stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały w części. Nieważność dotyczy tego fragmentu uchwały, który zawiera klauzulę publikacyjną, co ostatecznie skutkuje wejściem w życie aktu z dniem jego podjęcia²⁷.

Przeprowadzona analiza skłania do sformułowania następujących wniosków. Obecny stan prawny jak również praktyka w obszarze identyfikacji uchwał organów stanowiących j.s.t. sprawia, że w zasadzie nieuniknione jest pojawianie się błędnych decyzji w tym zakresie i to zarówno na poziomie organów stanowiących j.s.t., jak również w płaszczyźnie działań nadzorczych wreszcie na poziomie orzecznictwa sądów administracyjnych I instancji. Dowodzi to potrzeby odmiennego spojrzenia na problematykę kwalifikacji uchwał organów stanowiących j.s.t. jako aktów prawa miejscowego. Ze względu na naturalny proces zmian w systemie prawa, zasadnie założyć można, że w przyszłości sytuacja w tym względzie nie ulegnie radykalnym zmianom, pomimo wypracowania pokaźnego dorobku zarówno doktryny jak i orzecznictwa w obszarze kryteriów, od wystąpienia których zależy prawidłowa identyfikacja uchwał organów stanowiących j.s.t. Z tych powodów należy w sposób zdecydowany opowiedzieć się za zmianą podejścia do problemu identyfikacji uchwał tych organów. Postulować należy rozwiązanie polegające na rozstrzyganiu na poziomie ustawowym o tym, czy dana uchwała organu stanowiącego j.s.t., podjęta na podstawie zawartego w ustawie upoważnienia, jest czy nie jest aktem prawa miejscowego. Przemawiają za tym następujące argumenty. Po pierwsze przesądzenie na poziomie ustawowym o charakterze uchwały w radykalnym stopniu zredukuje ryzyko podjęcia w tym zakresie błędnej decyzji przez organ j.s.t. Po drugie takie rozwiązanie zagwarantuje jednolitość stanowisk organów nadzoru oraz sądów administracyjnych. Po trzecie w zasadniczy sposób realizować będzie postulat spójności prawa powszechnie obowiązującego o zasięgu lokalnym. Po czwarte w istotny sposób wpłynie na bieżące funkcjonowanie samorządu, eliminując konieczność rozstrzygania o kwestiach formalnych (kwalifikacja aktu jako aktu prawa miejscowego) i ukierunkowując jego działania na zagadnienia merytoryczne. Po piąte wyeliminuje w praktyce procesy sądowo administracyjne, których głównym

²⁷ Por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15, *Legalis* nr 1652251 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, *Legalis* nr 1814943.

przedmiotem rozstrzygania jest ustalanie czy dana uchwała jest czy nie jest aktem prawa miejscowego.

Za postulowanym podejściem przemawia jeszcze jeden argument. Parlament, działając jako racjonalny ustawodawca, musi przewidywać skutki tworzonych przez siebie prawa. Powinien więc także przewidzieć, jako efekt swojej działalności prawotwórczej, pojawienie się w porządku prawnym aktów prawa miejscowego. Wymaga tego m.in. troska o realizację zasady spójności prawa powszechnie obowiązującego. Z tych względów wydaje się, że rozwiązanie polegające na rozstrzygnięciu w przepisach rangi ustawowej o charakterze uchwały, do podjęcia której upoważniony zostaje organ stanowiący j.s.t., zasługuje na co najmniej poważne rozważenie.

Literatura

- Buławewski S., *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- Czuryk M., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
- Jaworska-Dębska B., *Źródła prawa administracyjnego – prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2019.
- Karpiuk M., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Malisz E. Cz., *Samorządowe prawo miejscowe*, Zielona Góra 2001.

- Mreńca E., Zientarski P.B., *Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie współkształtowania powszechnie obowiązującego prawa*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.
- Sikora K., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowo administracyjnej kontroli*, Lublin 2017.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.
- Zachariasz I., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.