

SPIS TREŚCI

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

3.4.3. Tak zwane niezorganizowane źródła prawa administracyjnego	43
4. Akty prawa miejscowego a zasada podziału i równowagi władz	45
5. Akty prawa miejscowego a akty stosowania prawa (formy działania administracji publicznej <i>sensu stricto</i>)	48
6. Przyczyny powierzenia kompetencji stanowienia prawa powszechnie obowiązującego organom terenowym	50
7. Akty prawa miejscowego a jednolitość systemu prawa	52

Rozdział II

Ewolucja zasad stanowienia prawa miejscowego w polskim porządku prawnym ..	54
1. Prawo miejscowe w regulacjach międzywojennych	54
2. Prawo miejscowe po 1945 r.	55
3. Prawo miejscowe po reformie z 1990 r.	60
4. Prawo miejscowe w obliczu Konstytucji RP z 1997 r. i założeń reformy ustrojowej państwa z lat 1998–1999 r.	61

Rozdział III

Pojęcie i cechy podstawowe aktów prawa miejscowego	62
1. Definicja legalna pojęcia aktów prawa miejscowego	63
2. Cechy aktów prawa miejscowego jako podstawowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego	65
2.1. Kompetencja i delegacja do stanowienia prawa miejscowego	65
2.2. Normatywny charakter aktów prawa miejscowego	66
2.3. Abstrakcyjny i generalny charakter aktów prawa miejscowego	67
2.4. Powszechny charakter aktów prawa miejscowego	70
2.5. Ograniczony terytorialnie zasięg działania aktów prawa miejscowego	73
2.6. Lokalny charakter spraw regulowanych aktami prawa miejscowego	74
2.7. Wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego	75
2.8. Brak możliwości samodzielnego regulowania aktem prawa miejscowego spraw należących do „materii ustawowej”	76
2.9. Związanie aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawy	78
3. Pozycja aktów prawa miejscowego w systemie źródeł prawa	78
3.1. Akty prawa miejscowego a rozporządzenia	79
3.2. Równorzędność hierarchiczna aktów prawa miejscowego	81

Rozdział IV

Podstawa prawna stanowienia aktów prawa miejscowego	84
1. Upoważnienie konstytucyjne i ustawowe (kompetencja i delegacja)	84
2. Upoważnienia zawarte w aktach ponadustawowych	88
3. Zakaz upoważnień podstawowych	89
4. Zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych	90
5. Upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego a upoważnienie do stanowienia rozporządzeń	92

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

Rozdział V

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

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

Rozdział VI

Podmioty wyposażone w kompetencje prawotwórcze do stanowienia

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

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

Rozdział VII

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

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

Rozdział VIII

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

Rozdział IX

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

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

Rozdział X

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

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