

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	13
<b>Słowo wstępne</b> .....	19
<b>Rozdział I</b>	
<b>Akty prawa miejscowego a konstytucyjny system źródeł prawa</b> .....	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 podstawowego .....	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. Niejednorodność .....	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

<b>Ewolucja zasad stanowienia prawa miejscowego w polskim porządku prawnym ..</b>	<b>54</b>
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

<b>Pojęcie i cechy podstawowe aktów prawa miejscowego .....</b>	<b>62</b>
1. Definicja legalna pojęcia aktów prawa miejscowego .....	63
2. Cechy aktów prawa miejscowego jako podustawowych 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. Związywanie 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

<b>Podstawa prawna stanowienia aktów prawa miejscowego .....</b>	<b>84</b>
1. Upoważnienie konstytucyjne i ustawowe (kompetencja i delegacja) .....	84
2. Upoważnienia zawarte w aktach ponadustawowych .....	88
3. Zakaz upoważnień podustawowych .....	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
<b>Rozdział V</b>		
<b>Rodzaje aktów prawa miejscowego .....</b>		<b>100</b>
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.	Nalożenie 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

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

10. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez stowarzyszenia jednostek samorządu .....	184
11. Niedopuszczalność stanowienia prawa miejscowego przez inne formy współdziałania jednostek samorządu .....	185
12. Zastępcze stanowienie samorządowego prawa miejscowego przez organy nadzoru .....	186
12.1. Zastępcze stanowienie przez organy nadzoru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	186
12.2. Zastępcze stanowienie prawa miejscowego w razie bezczynności prawotwórczej samorządu .....	190
12.3. Zarządzenia zastępcze w sprawach zleconych i powierzonych .....	192
13. Podsumowanie .....	193
<b>Rozdział VII</b>	
<b>Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego .....</b>	<b>194</b>
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 uchwalodawcza .....	215
3.1. Inicjatywa uchwalodawcza .....	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
<b>Rozdział VIII</b>		
<b>Moc wiążąca i skuteczność aktów prawa miejscowego .....</b>		<b>243</b>
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
<b>Rozdział IX</b>		
<b>Kontrola aktów prawa miejscowego .....</b>		<b>251</b>
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. Skarga 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
<b>Rozdział X</b>	
<b>Przesłanki i skutki utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego</b> .....	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
<b>Bibliografia</b> .....	<b>331</b>