

Roczniki Administracji i Prawa nr XV(2), s. 33-56

Oryginalny artykuł naukowy
Original Article

Data wpływu/Received: **20.04.2015**

Data recenzji/ Accepted: **09.11.2015**

Data publikacji/Published: **14.12.2015**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Jarosław Sozański¹

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO A PRZEPISY
PORZĄDKOWE, CZYLI KSZTAŁT I CHARAKTER
WŁASNYCH REGULACJI NORMATYWNYCH
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO – ICH KSZTAŁT I CHARAKTER

Akty prawa miejscowego mają umocowanie prawne w art. 87 ust 2 Konstytucji RP z 1997 r., rozwijane w ustawach dotyczących struktur samorządu terytorialnego², stanowią istotną cechę demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce oraz kompetencję odnośnych władz. W wielu publikacjach akty prawa miejscowego (APM) nazywa się przepisami po-

¹ dr; adiunkt PWSBiA w Warszawie.

² Ustawy: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity DzU 2013 nr 0 poz. 594); z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. DzU 2013, nr 0, poz. 595); z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. DzU 2013, nr 0, 565); z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU 1998 nr 96, poz. 603, ze zm., a także regulacje prawne dotyczące kompetencji władz rządowych i samorządowych w województwie.

ządkowymi lub twierdzi się, że mają one charakter przepisów porządkowych³. Takie ujęcie stanowi mało precyzyjne a zarazem nadmiernie uproszczone i mylące określenie kategorii, stanowiąc zarazem sposób definicji *ignotum per ignotum*. Nazywanie APM przepisami porządkowymi lub zamienne używanie obu tych nazw jest niewłaściwe, a czasem błędne. Przepis porządkowy może bowiem oznaczać regulacje dotyczące porządku (i ew. bezpieczeństwa, tu na określonym obszarze), albo też regulacje mieszczące się w ramach kompetencji władz regionalnych i lokalnych (i chyba tak to rozumiał prawodawca). Przy czym leksykalnie, intuicyjnie przeważa to pierwsze rozumienie⁴.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa APM powinny być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym, z tym że podstawowe znaczenie mają tu normy konstytucji oraz ustaw o samorządzie gminy, powiatu i województwa⁵, a ponadto należy też stosować przepisy merytoryczne właściwe dla regulowanego działu. Akty te są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły (Konstytucja RP, art. 87 i 94⁶). Obejmują one dwie grupy przepisów: do pierwszej należą te, które są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych (m.in. statuty jednostek samorządu terytorialnego – JST), do drugiej – przepisy pozostające w kompetencji rad gmin i powiatów (zwane często błędnie porządkowymi⁷). Nazwa *przepisy porządkowe* ma swe pierwotne źródło prawdopodobnie w przepisie art. 40 ustawy o administracji rządowej w województwie, który użył nazwy *rozporządzenie porządkowe*⁸.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego (tak jak ustaw i rozporządzeń) jest ich ogłoszenie (Konstytucja RP, art. 88). Zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów nor-

³ Por. np.: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014; J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wrocław 2011; K. Maskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Administracja publiczna*, t. 2: *Ustrój administracji państwowej terenowej*, Warszawa 2012. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

⁴ Por. J. Wilk, *Akt prawa miejscowego jako forma prawna*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 6, poz. 96 oraz J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 39 i nast.

⁵ Zob. regulacje ustawowe cytowane w przypisie 2.

⁶ DzU 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁷ Większość publikacji twierdzi, że „Przepisy porządkowe mogą być wydawane w zakresie nie uregulowanym w ustawach czy innych powszechnie obowiązujących przepisach, jeżeli ich ustanowienie jest niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W przypadkach nie cierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydać zarząd gminy lub zarząd powiatu – w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady – odpowiednio – gminy lub powiatu. Nie przedstawienie do zatwierdzenia lub nie zatwierdzenie takiego zarządzenia, skutkuje określeniem przez radę gminy lub powiatu terminu utraty jego mocy obowiązującej. Przepisy porządkowe organów samorządu gmin i powiatów ogłasza się przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych, ogłoszenia w środkach masowego przekazu lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Rozporządzenia porządkowe wydawane przez wojewodów przekazują oni niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów oraz marszałkom województw, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane. Dlaczego nie używają one nazwy „akty prawa miejscowego”? Por. J. Wilk, *Akt prawa miejscowego*...

⁸ Uarw, art. 40. 1. W zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. (tekst jedn. DzU 2013, nr 0, poz. 565).

matywnych i niektórych innych aktów prawnych⁹ przepisy powszechnie obowiązujące wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, a przepisy porządkowe – po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych, szczególnych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Żaden akt prawa nie może funkcjonować w obrocie prawnym oraz wywoływać skutków prawnych wobec jego adresatów z dniem uchwalenia, chyba że tego samego dnia został ogłoszony w odpowiednim dzienniku urzędowym i zawiera przepis, że wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Akty prawa miejscowego można podzielić na prawodawcze (uchwałodawcze) i wykonawcze. Te pierwsze wydawane są w formie uchwał przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego: radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa. Z kolei akty wykonawcze prawa miejscowego są wydawane w formie zarządzeń organów wykonawczych odpowiednich szczebli: na szczeblu gminy – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a na pozostałych szczeblach odpowiednio: zarządu powiatu (nie starosty – chociaż w wyjątkowych sytuacjach także on może je wydać), natomiast zarząd województwa nie ma kompetencji w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego. Sposób i procedury ich stanowienia muszą respektować też odnośne przepisy statutu i regulaminu danej struktury samorządowej. Akty prawa miejscowego wydają także terenowe organy administracji rządowej (wojewodowie oraz organy administracji niezespołonej) oraz organy samorządu terytorialnego. Akty te muszą być wydane *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Taki jest wymóg konstytucji.

Sejmik województwa wydaje akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Akty te podpisuje *przewodniczący* sejmiku niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze – odpowiednio: województw, powiatów, gmin. Wojewoda może wydawać też rozporządzenia porządkowe w sprawach nieuregulowanych w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. APM ogłasza się w obwieszczeniach (od 2012 r. publikowanych głównie w elektronicznych dziennikach urzędowych województw) oraz *w sposób zwyczajowo przyjęty* na danym terenie lub w ośrodkach masowego przekazu, niezależnie od ogłoszenia przepisów porządkowych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Akty rady powiatu i gminy są przyjmowane w formie uchwał, ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Akty muszą być ponadto opublikowane w środkach masowego przekazu i w obwieszczeniach albo w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

Akty prawa miejscowego regulują sprawy gminy, powiatu i województwa.

Rada gminy stanowi przepisy dotyczące:

- wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- organizacji urzędów i instytucji gminnych,

⁹ DzU 2007, nr 68, poz. 449.

- zasad zarządu mieniem gminy,
 - zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
 - spraw porządkowych związanych z koniecznością ochrony życia, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.
- Rada powiatu wydaje akty dotyczące w szczególności spraw:
 - wymagających uregulowania w statucie,
 - porządkowych, związanych z koniecznością ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego; przepisy te są stanowione przez radę powiatu wtedy, gdy przyczyny uzasadniające ich wydanie występują na obszarze więcej niż jednej gminy,
 - szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu,
 - zasad i trybu korzystania z powierzonych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Nie każda uchwała rady gminy, miasta, powiatu czy sejmiku województwa jest aktem prawa miejscowego. Wiele uchwał ma wyłącznie charakter aktów kierownictwa wewnętrznego, jak nazywane są akty prawa wewnętrznego samorządu. Akty prawa miejscowego są natomiast adresowane do nieokreślonej grupy osób, wyznaczając im ich prawa lub obowiązki. W przypadkach niecierpiących zwłoki akty porządkowe w formie zarządzeń mogą wydawać – odpowiednio zarządy powiatu i gminy¹⁰.

Uchwały rady gminy, powiatu, sejmiku – będące aktami prawa miejscowego i uchwały zwykłe – powinny być podpisywane przez przewodniczącego. Jednak podpis nie decyduje o ważności danej uchwały, a jego brak nie może skutkować stwierdzeniem jej nieważności. Uchwała wymaga podpisania jej. Mimo że obowiązek ten nie wynika z ustawy o samorządzie gminnym (usg), w odniesieniu do uchwał rady gminy można go wywieść z samorządowych ustaw ustrojowych (usp, usw), gdzie zobowiązano przewodniczącego rady powiatu (sejmiku województwa) do podpisywania uchwał rady powiatu (sejmiku województwa) niezwłocznie po ich uchwaleniu, choć ograniczono to tylko do uchwał będących aktami prawa miejscowego. Brak jest bowiem uzasadnienia dla różnego traktowania w tej kwestii uchwał będących aktami prawa miejscowego i stanowiących większość – uchwał zwykłych. Problem podpisywania uchwał regulują statuty gmin (powiatów, województw) w ten sposób, że uchwały podpisuje prowadzący obrady, zwykle jest to przewodniczący rady (sejmiku województwa), wyjątkowo – zastępujący go wiceprzewodniczący¹¹.

Wyjątkowo uchwałę rady (sejmiku województwa) podpisuje radny senior (najstarszy, na pierwszej sesji, prowadzący obrady), co dotyczy podjętej na pierwszej sesji rady uchwały w sprawie stwierdzenia wyboru przewodniczącego rady. Bowiem to radny senior do wyboru przewodniczącego prowadzi obrady pierwszej sesji rady (sejmiku województwa) (zob. art. 20 ust. 2c usg, art. 18 ust. 6 usp, art. 21 ust. 6 usw).

¹⁰ Ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Uarw, DzU nr 91, poz. 577, z późn. zm.), ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (DzU nr 62, poz. 718, z późn. zm.).

¹¹ Np. Statut Powiatu Włodawskiego (Uchwała nr XIX/297/10 – Dz.Urz.Woj.Lubel. 2010 nr 72, poz. 1410) stanowi, że uchwały rady powiatu podpisuje przewodniczący rady powiatu (§ 40 ust. 1), zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego rady, uchwały podpisuje wiceprzewodniczący rady powiatu (§ 40 ust. 2 Statutu).

W niektórych samorządach uchwałę tę, obok radnego seniora, podpisuje także przewodniczący rady (sejmiku województwa)¹².

Podpis nie decyduje o ważności danej uchwały, a jego brak nie może skutkować stwierdzeniem jej nieważności. W przypadku uchwał będących aktami prawa miejscowego brak podpisu powoduje jednak wadę uniemożliwiającą jej publikację, bowiem – jak stanowi art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej: uoan) – podstawą do ogłoszenia uchwały będącej aktem prawa miejscowego jest jej oryginał podpisany przez upoważniony do wydania tego aktu organ. Notabene przewodniczący rady (sejmiku województwa) nie jest organem upoważnionym do wydania uchwały – jest nim cała rada lub sejmik województwa, a więc taką uchwałę, trzymając się ściśle art. 15 ust. 1 uoan, powinni podpisać wszyscy radni danej rady (sejmiku województwa). Takie rozwiązanie byłoby jednak dość trudne w realizacji, dlatego odpowiednie jest rozwiązanie powszechnie stosowane – przyjęte przez ustawę o samorządzie powiatowym, ustawę o samorządzie województwa oraz statuty, że uchwałę podpisuje przewodniczący rady (lub wiceprzewodniczący, jeśli to on prowadził obrady).

Nadzór

Podjęte uchwały powinny być przesłane organom nadzoru – wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej (RIO), w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, w tym uchwały w sprawie absolutorium oraz inne (art. 90 usg). Podobny obowiązek nałożony został na starostę – jest on zobowiązany do przedłożenia wojewodzie uchwał rady powiatu w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, zaś regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu oraz innych uchwał objętych zakresem nadzoru izby (art. 78 usp). Z kolei marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku województwa w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, w tym samym terminie przedstawia RIO uchwały objęte zakresem nadzoru izby (art. 81 usw)¹³.

Obowiązek przesłania uchwał organom nadzoru w całości spoczywa na wójtach, burmistrzach, prezydentach miast, starostach i marszałkach województw. Nie jest to w żadnej mierze obowiązek przewodniczącego czy radnych. W praktyce obowiązek ten realizowany jest przez pracowników urzędu gminy, starostwa, urzędu marszałkowskiego zajmujących się obsługą rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa.

Przesyłając uchwały należy wskazać, że podjęte zostały na określonym posiedzeniu danej sesji rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa). Jednak wyrok NSA stwierdził, iż przekroczenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady zgodnie z art. 90 ust. 1 usg nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak i działań nadzorczych przez wojewodę; termin do

¹² Przykładowo: Regulamin Rady Gminy w Radzanowie (Dz.Urz.Woj. Mazow. z 2003 r. nr 319, poz. 10217, z późn. zm.) w § 28 ust. 2 stanowi: „W przypadku jeśli obradom przewodniczy radny, który nie jest przewodniczącym ani wiceprzewodniczącym Rady Gminy, uchwały oprócz podpisu osoby przewodniczącej obradom winny być podpisywane przez Przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady Gminy”.

¹³ Usp – ustawa o samorządzie powiatowym, usw – ustawa o samorządzie województwa; cytowane DzU.

przedłożenia uchwał rady organowi nadzoru jest terminem instrukcyjnym (wyrok NSA Gd z 22 listopada 1990 r.)¹⁴.

CO TO SĄ PRZEPISY PORZĄDKOWE?

Jak już wspomnieliśmy, nazwa *przepisy porządkowe* ma swe pierwotne źródło prawdopodobnie w przepisie art. 40 ustawy o administracji rządowej w województwie, który użył nazwy *rozporządzenie porządkowe*.¹⁵ Inaczej nazwa ta jest ujmowana w ustawie o samorządzie gminy przez przepisy art. 40 i 41:

Art. 40. 1. *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.*

2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,*
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych,*
- 3) zasad zarządu mieniem gminy,*
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Art. 41. 1. *Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.*

2. W przypadku nie cierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia.

Wszystko wskazuje na to, że ustawodawcy chodziło tu o przepisy wykonawcze do innych aktów (zwł. prawa miejscowego), wydawanych głównie w przypadkach niecierpiących zwłoki oraz nieuregulowanych w ustawach szczegółowych, w ramach kompetencji ustawowych organu. Ustawa mówi tu o zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących oraz niezbędnym dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a kompetencję do wydawania aktów (nazwanych *przepisami porządkowymi*) ograniczono do rady gminy. Trudno precyzyjnie ustalić taki zakres, a zwłaszcza różnicę między przepisami porządkowymi a APM. Widać więc tu brak precyzji legislacyjnej,

¹⁴ Por.: *Kontrola RIO w jednostkach sektora finansów publicznych*, e-book, „Wiedza i Praktyka” 2013; *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego woj. lubelskiego w 2006 roku*, Zeszyty Problemowe – Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie 2007; Por. *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, RIO, Zielona Góra 2006.

¹⁵ Uarw, Art. 40. 1. W zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (tekst jedn. DzU 2013, nr 0, poz. 565).

a także używanie nadmiernej ilości nieostrych terminów, co doprowadziło potem do powstawania mylących uogólnień¹⁶.

Podobnie jest w przepisach art. 40-42 ustawy o samorządzie powiatu:

Art. 40. 1. *Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.*

2. *Akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach:*

- 1) *wymagających uregulowania w statucie,*
- 2) *porządkowych, o których mowa w art. 41,*
- 3) *szczególne trybu zarządzania mieniem powiatu,*
- 4) *zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Art. 41. 1. *W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.*

Art. 42. 1. *Akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej.*

2. *Powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w art. 41, w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać zarząd.*¹⁷

A więc według naszej doktryny niewiele jest aktów prawa miejscowego (błędnie ograniczanych często do statutów organów), a kategoria tak określona ustawowo uzyskuje w teorii nazwę przepisów porządkowych (które lingwistycznie i logicznie mają inne znaczenie). Tymczasem ustawodawcy w nazwie *przepisy porządkowe* chodziło o akty wykonawcze niecierpiące zwłoki *niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego* wydawane zarówno przez organy uchwalodawcze, jak i wykonawcze samorządu.

Supozycję tę potwierdza art. 89 ustawy o samorządzie województwa:

Art. 89. 1. *Na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.*

2. *Przewodniczący sejmiku województwa podpisuje akty prawa miejscowego, przyjęte przez sejmik województwa, niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje je do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.*

3. *Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlega także uchwała budżetu województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa.*¹⁸

¹⁶ Tekst jedn. DzU 2013, nr 0, poz. 594.

¹⁷ Tekst jedn. DzU 2013, nr 0, poz. 595.

¹⁸ Tekst jedn. DzU 2013, nr 0, poz. 596.

Wątpliwości wprowadzone przez ustawodawcę nie do końca rozstrzyga też orzecznictwo. Zobaczmy np. fragment wyroku WSA we Wrocławiu z 20.01.2010 r.:

„Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach¹⁹. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach uprawnienia²⁰.”

Z aktami prawa miejscowego mamy do czynienia wówczas, gdy spełniają dwa warunki łącznie: muszą być wydane przez organ, którego właściwość miejscowa rozciąga się tylko na część terytorium państwa oraz ma on kompetencje do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. „(...) Akty prawne stanowione na szczeblu lokalnym jako akty normatywne powszechnie obowiązujące nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji. Muszą posiadać cechy ogólności i abstrakcyjności. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji”.

Jak widzimy, orzecznictwo administracyjne wyraźnie stypuluje używanie tu nazwy akty prawa miejscowego (a nie *przepisy porządkowe*).

ORZECZNICTWO W SPRAWIE PRAWODAWSTWA SAMORZĄDU

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł możliwość uczynienia aktów prawa miejscowego przedmiotem skargi konstytucyjnej, o ile mają one charakter normatywny i są zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym, czyli powszechnie obowiązującego prawa, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne. Zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (przedmiot skargi konstytucyjnej) ustala bowiem autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Wyłączenie spoza zasięgu skargi konstytucyjnej prawa miejscowego byłoby także sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału

¹⁹ Regulacje ustawowe: ustawy: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU 2013, nr 0, poz. 594); z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. DzU 2013, nr 0, poz. 595); z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. DzU 2013, nr 0, 565); z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU 1998, nr 96, poz. 603, ze zm. Por. też P. Lisowski, *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 80.

²⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.01.2010, sygn. IV SA/Wr 420/09.

Konstytucyjnego z regulacją art. 79 ust. 1, w tym z pojęciem „innego aktu normatywnego”²¹.

W wyroku WSA w Lublinie z 29 stycznia 2009 r.²² stwierdzono: „2. Przepis art. 14 usg nie zawiera klasyfikacji uchwał, które może podejmować rada. Nie sposób przyjąć, że w świetle tego przepisu rada może jedynie przyjąć uchwałę, odrzucić projekt uchwały, ewentualnie zaś postanowić przesunięcie rozpatrzenia projektu na inny termin. 3. Projekt każdej uchwały wymaga przegłosowania. W braku uzyskania większości głosów lub w przypadku uzyskania równej liczby głosów „za” i „przeciw”, określona uchwała nie zostaje podjęta. Nakaz głosowania „do skutku” oznacza godzenie w prawo każdego z radnych do wyrażania własnego zdania i woli oraz przekonań, co do słuszności głosowanej materii”.

A wyrok WSA w Bydgoszczy z 2008 r.²³ uznaje, że: „W tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca przyznał radzie gminy możliwość wypowiedzenia się w jakichkolwiek kwestiach merytorycznych, *będzie to miało miejsce w formie uchwały*”, a więc istnieje możliwość przyjęcia aktu prawa miejscowego.

W wyroku WSA w Gliwicach z 2008 r.²⁴ sąd stanowi: „2. Artykuł 18 ust. 1 usg zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. W innym orzeczeniu zaś: Powołując się wyłącznie na art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95), rada gminy nie może ustanawiać ogólnie obowiązujących nakazów lub zakazów ani też ustalać takich nakazów i zakazów w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, a więc również nie może wstrzymywać wykonania decyzji administracyjnych”²⁵. Sąd podkreśla też, że „Rada gminy nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego podejmować działań wykonawczych przypisanych, co do zasady organowi wykonawczemu. Nie może też według własnego uznania dzielić się z nim swoimi kompetencjami stanowiącymi i kontrolnymi”²⁶.

NADZÓR I KONTROLA SAMORZĄDU, W TYM JEGO DZIAŁALNOŚCI PRAWODAWCZEJ

Promulgacja aktów prawa miejscowego a kontrola rządowa

Akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa oraz organy powiatu i gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, ogłaszane są w Dzienniku Urzędowym Wojewody (od 2012 r. w wersji elektronicznej). Normuje to odnośny przepis:

Art. 13. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

²¹ Postanowienie TK z dnia 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, OTK 2001, nr 2, poz. 40.

²² WSA Lublin, wyrok ws. sygn. III SA/Lu 418/08.

²³ WSA w Bydgoszczy, wyrok ws. sygn. II SA/Bd 930/07, z dnia 5 maja 2008 r.

²⁴ Wyrok WSA Gliwice, sygn. IV SA/Gl 487/08, z 6 października 2008 r.

²⁵ Wyrok WSA Wrocław, SA/Wr 1055/90, z 4.01.1991 r., ONSA 1991, nr 2, poz. 32.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie, VIII SA/Wa 504/07, z dnia 12 grudnia 2007 r.

- 1) *akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej,*
- 2) *akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, (...)*
- 4) *akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej,*
- 5) *wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy, (...)*
- 9) *statut urzędu wojewódzkiego,*
- 10) *inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.²⁷*

Odnosne przepisy określają wymogi techniczne i w sferze autentyfikacji dokumentów elektronicznych. Przekazanie w tej formie APM do Urzędu Wojewody oznacza najpierw poddanie go kontroli, a potem dopiero publikację. Ustawa określa też, jakie przepisy (akty) samorządu wymagają wcześniejszego przekazania ich do kontroli RIO. Ustawowy termin rozstrzygnięcia nadzorczego to 30 dni, należy więc liczyć się z promulgacją APM po upływie tego terminu.

Należy zwrócić uwagę na kompetencje terenowej administracji rządowej, zwłaszcza niezespólonej, w sferze wydawania aktów prawa miejscowego. Takie uprawnienia posiadają m.in. regionalne dyrekcje ochrony środowiska i struktury służby sanitarno-epidemiologicznej, a także administracji celnej i administracji morskiej w zakresie kompetencji merytorycznej i terytorialnej.

Nadzór i kontrola nad samorządem

Pamiętając o desygnatach i zakresie pojęć *nadzór* i *kontrola*, warto poświęcić należną uwagę tym kategoriom, mającym znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zgodnie z regulacją art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Jednak art. 171 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zasada ta pozostaje w pełnej zgodności z art. 8 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, który przewiduje, że kontrola społeczności lokalnej powinna w zasadzie mieć na celu jedynie przestrzeganie prawa i zasad konstytucyjnych.

Kategoria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego została określona w Konstytucji oraz w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Jej podstawowym celem jest zapewnienie przestrzegania prawa przez samorząd. Oznacza to, że nadzór nad gminami, powiatami i województwami zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zleconych powinien ograniczać się jedynie do zgodności z prawem po-

²⁷ Art. 13 Ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. DzU 2011 r., nr 197, poz. 1172 i nr 232, poz. 1378.

wszechnym. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów, wojewodowie²⁸, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (RIO).

Środki nadzoru

Środki nadzoru nad działalnością organów samorządowych wykonywaną w ramach administracji publicznej dotyczą głównie ich aktów prawa i decyzji. Wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa oceniają przesyłane przez samorząd uchwały i zarządzenia. Jeśli uznają, że uchwała jest sprzeczna z prawem, stwierdzają nieważność uchwały, czyli wydają rozstrzygnięcie nadzorcze (rodzaj decyzji administracyjnej). Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządowego powoduje wstrzymanie ich wykonania z mocy prawa. Z chwilą doręczenia organowi samorządu rozstrzygnięcia nadzorczego uchwała nie może być wykonywana. Jeżeli naruszenie prawa jest nieistotne, organ nadzoru może wskazać, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, lecz nie stwierdza jej nieważności. O tym, czy mamy do czynienia z naruszeniem prawa i czy jest to istotne naruszenie prawa, decyduje wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa. Ocena tych organów może być zweryfikowana przez sąd administracyjny, jeśli samorząd wniesie do niego skargę.

Postępowanie nadzorcze

W celu realizacji nadzoru ustawodawca zobowiązał wójta (burmistrza, prezydenta), starostę i marszałka do przedkładania:

- wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia, a przepisy porządkowe w ciągu dwóch dni od ich ustanowienia,
- RIO uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absoltorium oraz innych uchwał objętych zakresem działania izby, w tym samym terminie.

Po otrzymaniu uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa przeprowadza postępowanie wyjaśniające. Organy te mają prawo do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów samorządu terytorialnego. Ustawy zakreślają 30-dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego od przedłożenia organom nadzoru uchwał i zarządzeń. Przepisy ustaw normujących samorządy stanowią, że po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały. Może on wówczas jedynie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Postępowanie nadzorcze kończy się bowiem:

²⁸ Przykład: Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego Wrocław, z dnia 1 kwietnia 2009 r. (NK. II.0911-16/205/09): Zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 2 Karty Nauczyciela: „Ilekroć w ustawie jest mowa o szkołach bez bliższego określenia – rozumie się przez to przedszkola, szkoły i placówki oraz inne jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 ust. 1 i 1a, a także odpowiednio ich zespoły”. § 1 pkt 2 uchwały nr XXIX/142/2009 podaje z kolei inną definicję szkoły, stanowiąc: „Ilekroć w uchwale jest mowa o szkole bez bliższego określenia – rozumie się przez to szkołę, zespół szkół, placówkę oświatową, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub ośrodek adopcyjno-opiekuńczy, dla których organem prowadzącym jest Powiat Złotoryjski”.

1) wydaniem rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność w całości lub w części uchwały organu lub zarządzenia, jeżeli akty te są sprzeczne z prawem,

2) wskazaniem, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, jeśli naruszenie było istotne.

„Nieistotne naruszenie prawa” to dla przykładu: a – nieodpowiednie oznaczenie uchwały, b – nadanie jej błędnej nazwy, c – powołanie niewłaściwej podstawy prawnej w sytuacji, gdy istnieje przepis prawa, dający podstawę do jej podjęcia.

Należy zwrócić uwagę na różnicę postępowania regionalnej izby obrachunkowej ws. uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części. Izba wskazuje organowi nieprawidłowości oraz podaje sposób i termin ich usunięcia. Dopiero jeżeli organ samorządu w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, zapada orzeczenie o nieważności uchwały w całości lub w części. Konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej jest konieczność ustalenia budżetu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej w całości lub w części objętej nieważnością.

Natomiast w sposób niezgodny z prawem Statut m.st. Warszawy wprowadził kompetencje nadzoru Prezydenta i Rady Miasta nad aktami prawa miejscowego przyjmowane przez dzielnice. Kompetencje takie (acz w pewnej mierze racjonalne) są sprzeczne nie tylko z ustawodawstwem samorządowym, ale także niezgodne z Konstytucją. Ich utrzymywanie, w tym dotychczasowy brak skargi konstytucyjnej w tym zakresie, należy uznać za niewytłumaczalne i za obrażające zasady państwa prawa.

Nadzwyczajne środki nadzoru

W myśl przepisów ustaw samorządowych rozwiązanie rady, sejmiku uzasadnione jest powtarzającym się naruszaniem przez organ stanowiący gminy, powiatu i województwa Konstytucji lub ustaw. W razie naruszania Konstytucji lub innych ustaw przez radę gminy, powiatu bądź sejmik województwa, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu czy województwa ustawodawca wprowadził następujące nadzwyczajne środki nadzoru:

– w razie powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw przez radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa – Sejm RP na wniosek Prezesa RM może w drodze uchwały rozwiązać wymienione organy stanowiące,

– jeśli powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (dotyczy też burmistrza i prezydenta), wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeśli nie odnosi to skutku, występuje z wnioskiem do Prezesa RM o odwołanie wójta, o ile dotyczy to zarządu powiatu lub zarządu województwa, wojewoda wzywa radę powiatu lub sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie nie przynosi skutku, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej występuje do premiera o rozwiązanie zarządu odpowiednio powiatu lub województwa. Nie chodzi tu o sytuację, gdy organy podjęły – nawet kilka razy – uchwały lub wydały decyzje, które okazały się niezgodne z prawem. Mówimy o środkach nadzwyczajnych stosowanych w przypadku uporczywego, świadomego naruszania prawa, które nie zo-

stało przerwane mimo wezwania organu nadzoru. Bywa też, że organy samorządów nie są w stanie wykonywać zadań, które nakładają ustawy. Powodem nie jest jednak łamanie prawa, ale stan, który ustawodawca określił jako nierokujący nadziei na szybką poprawę, i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań. Może to wynikać zarówno z „pata politycznego” (niemożności porozumienia między klubami w radzie oraz tych klubów a burmistrzem), jak i z braku kompetencji, czy też skłócenia członków organów samorządowych. W takiej sytuacji Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej może zawiesić organy samorządu i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat. Wtedy władzę przejmuje komisarz rządowy powołany przez premiera.

Kontrola zewnętrzna działalności organów samorządowych

Jednostki samorządu terytorialnego nie są wyłączone spod kontroli organów państwowych. Organami, które mogą kontrolować działalność samorządu terytorialnego, są m.in.: NIK; regionalne izby obrachunkowe; inspektorzy kontroli skarbowej; urzędy skarbowe; Państwowa Inspekcja Pracy; wojewodowie; Prezes Urzędu Zamówień Publicznych; sądy administracyjne; sądy powszechne. Uprawnienie kontrolne NIK wynika z art. 203 Konstytucji RP. NIK może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego nie tylko z punktu widzenia legalności, ale też gospodarności i rzetelności. W regionalnej izbie obrachunkowej działają składy orzekające złożone z 3 członków kolegium izby, a od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od doręczenia uchwały. RIO ma obowiązek przeprowadzenia kompleksowej kontroli finansowej w każdej z gmin mających siedzibę na terenie właściwej izby raz na 4 lata. Zakres kontroli to nie tylko gospodarka finansowa, ale też realizacja ustawy o zamówieniach publicznych oraz prawidłowość wykorzystania dotacji i subwencji. Kontrola skarbowa dotyczy przede wszystkim prawidłowości rozliczenia podatków i innych należności budżetowych, a jej zakres samodzielnie ustala inspektor urzędu kontroli skarbowej. Kontrolę podatkową przeprowadzają pracownicy urzędów skarbowych, a jej celem jest sprawdzanie wywiązywania się jednostek kontrolowanych z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Samorządy zatrudniają pracowników i są płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto są one również płatnikami podatku VAT. Upoważnieni kontrolerzy mogą żądać niezbędnych informacji, mają wstęp na teren i do pomieszczeń jednostek kontrolowanych, wgląd do dokumentów związanych z gospodarką finansową i wiele innych uprawnień; następstwem kontroli może być decyzja ustalająca należny do zapłacenia podatek. Urząd gminy, starostwo powiatowe i urząd marszałkowski to „zakłady pracy”, wobec czego Państwowa Inspekcja Pracy kontroluje przestrzeganie prawa pracy, zwłaszcza przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, a jej inspektorzy mogą wydawać nakazy w formie decyzji administracyjnej. Wojewoda ma prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania organów samorządowych, niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze i wojewoda kontrolują prawidłowość wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego decyzji administracyjnych, każde w zakresie swojej właściwości jako organy odwoławcze. Prezes

Urzędu Zamówień Publicznych jest powołany do kontroli przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych. Urząd Marszałkowski, starostwo powiatowe, urząd gminy oraz podporządkowane im jednostki budżetowe, udzielając zamówienia publicznego, muszą przestrzegać przepisów tej ustawy. Prezes Urzędu może przeprowadzić kontrolę udzielonego zamówienia w terminie 4 lat od dnia jego udzielenia.

Sąd, który sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem aktów administracyjnych, to wojewódzki sąd administracyjny. Orzeka m.in. w sprawach skarg na decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały organów samorządowych i rozpatruje skargi, które samorząd może złożyć na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej. Każdy, czyj interes prawny został naruszony uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego za pośrednictwem tego organu. Przed skierowaniem skargi do sądu musi jednak wezwać organ samorządowy, aby usunął naruszenie prawa (czyli uchylił uchwałę lub zarządzenie). Od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego istnieje możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kontrola wewnętrzna

Kontrola jest bardzo ważna, ale jeszcze ważniejsze jest tworzenie jednoznacznych i prostych przepisów. Rada gminy kontroluje działalność burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych i pomocniczych (sołectwa, osiedla, dzielnice). W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Rada powiatu i sejmik województwa kontrolują działalność – odpowiednio zarządu powiatu i zarządu województwa oraz powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych i w tym celu powołują komisje rewizyjne. Komisja rewizyjna to jedyna komisja, która jest wybrana, a jej członkami mogą być wyłącznie radni, z wyjątkiem członków zarządu oraz przewodniczącego rady, sejmiku i wiceprzewodniczącego. W skład komisji rewizyjnej wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów działających w radzie, sejmiku. Statut określa zasady działania klubów radnych, w tym liczbę radnych, która może utworzyć klub. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskami do rady, sejmiku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium burmistrzowi, zarządowi powiatu, zarządowi województwa. Organy stanowiące mogą zlecać komisji rewizyjnej wykonywanie innych zadań w zakresie kontroli. Komisja podlega radzie, sejmikowi. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut. Kontrola wewnętrzna w samorządzie realizowana jest przez: a – radę gminy, powiatu, sejmik województwa, b – burmistrza, starostę, marszałka, c – wyspecjalizowaną komórkę działającą w ramach urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego „do spraw kontroli wewnętrznej”.

MAŁO POZYTYWNY PRZYKŁAD STANU PRAWNEGO WARSZAWY JAKO POWIATU

Trzy kolejne *ustawy warszawskie* wprowadzały skrajnie różne rozwiązania, przy niłym często poszanowaniu interesów społeczności lokalnych (zwłaszcza dzielnic)²⁹.

²⁹ Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 15 marca 2002 r., wraz z nowelizacją z 19.07.2002 r. (DzU nr 127, poz. 1087, z późn. zm).

Obecna ustawa sprowadza dzielnice (zwykle ponadstutysięczne) do rangi jednostek pomocniczych (sołectw)³⁰, a stan ten pogarsza galimatias prawny wprowadzony przez lokalne władze. Rada Warszawy, stanowiąc ze znacznym i nieuzasadnionym opóźnieniem przepisy wykonawcze do tej ustawy, a więc przyjmując Statut m.st. Warszawy, a następnie statuty dzielnic Warszawy, wprowadziła wiele rozwiązań kolidujących z tąże ustawą, zasadami samorządowymi, zasadami ustrojowymi, a w pewnym zakresie także – konstytucyjnymi. Warto pamiętać, że w Warszawie sytuacja jest szczególnie skomplikowana, bo należy stosować i ustawę warszawską, i ustawę o samorządzie gminnym, i ustawę o samorządzie powiatu (nie mówiąc o zasadach ustrojowych i konstytucyjnych) i wiele innych ustaw i aktów wykonawczych. Stąd nie sposób tu ustalić, które naruszenia były celowe (wynikające z kalkulacji politycznych ugrupowań rządzących), a które – z braku wysokich kwalifikacji oraz nieudolności prawnej. Szerzej chodzi tu zarówno o akty stanowiące (prawodawcze), jak i wykonawcze. Najpierw Rada Warszawy podjęła uchwałę nr 1422/2008 w sprawie przekazania dzielnicom miasta niektórych zadań i kompetencji³¹. Uchwała ta z jednej strony pozbawiła dzielnice wielu kompetencji należnych ustawowo, z drugiej – przekazała wiele kompetencji Prezydenta m.st. (a więc bezprawnie pozbawiając go tych kompetencji) dzielnicom, pozbawiając go także prawa wydawania decyzji administracyjnych w przekazanym zakresie. Naruszono przy tej „okazji” kompetencje Prezydenta jako starosty. Ponadto przekazano burmistrzom dzielnic kompetencje Prezydenta do czynności cywilnoprawnych (dotyczących dzielnic). I tak np. przekazano dzielnicom prawo decyzji ws. nieruchomości, a zarazem powołano w dzielnicach delegatury Biura Nieruchomości m.st., które blokują w tej sferze wykonywanie kompetencji powierzonych uchwałą. Wszystko to budziło i nadal budzi spory prawników, doprowadzając do utworzenia w dzielnicach delegatur biur miejskich, będących swoistą filią Urzędu Miasta. Ze swej strony Prezydent m.st. zawarowała sobie w Statucie prawo powoływania zarządów dzielnic (lub ich członków), jeśli nie powstały w terminie, lub zostały powołane z naruszeniem ustalonych procedur. A ponadto ustalenia procedury nadawania zarządom dzielnic – uprawnień³², w których to ramach Prezydent upoważnia także burmistrzów do wydawania niektórych decyzji administracyjnych (jest to działanie niepoprawne *lege artis* i mało zgodne z prawem). Do tego dodać należy oczywiście możliwość kontroli i blokowania (w dowolny sposób) uchwał rad dzielnic. W dodatku Statut nadaje i Radzie Miasta, i Prezydentowi (nieznaną w przepisach wyższego rzędu, a więc chyba bezprawną) kompetencję do (woluntarystycznej) kontroli oraz decyzji o ew. promulgacji APM dzielnic.

³⁰ Podobnie jest w innych miastach na prawach powiatu (w tym wojewódzkich), z tym że pozostałe nie mają specjalnie tworzonych dla nich ustawy, a więc stosują ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym. Deprecjacja dzielnic (i ich społeczności) i tam jest podobna, ale galimatias prawny – zdecydowanie mniejszy.

³¹ Uchwała kompetencyjna z 18.12.2008 r. (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego nr 220 poz. 9485), z wieloma zmianami – w tym Uchwałą 2407/20014 (Dz.Urz. poz. 10376).

³² Od momentu wyboru w grudniu 2014 r. walkę z p. prezydent toczy nieuznawany przez nią burmistrz (i zarząd) Bemowa. Burmistrz K. Zygrzak (bez uzyskania uprawnień od *ratusza*) wyrzucił pełnomocników p. prezydent oraz złożył na nią doniesienie do prokuratury, oskarżając ją o łamanie prawa. Nie wspominając o negatywnej kampanii medialnej, zwykłych obelgach i awanturach. Podobne problemy wystąpiły na Pradze i Ursynowie.

Uważać więc można, że ustrój miasta jest częściowo wadliwy prawnie, niesprawny, niespójny i upolityczniony³³. Zastanawiająca jest tu oczywiście pozytywna kontrola wojewody, a także akceptacja tego stanu przez sądy i TK.

Reasumując, należy uznać, że w obecnym brzmieniu Statutu za niezgodne z ustawą można uznać: ograniczenie kompetencji stanowiących i zarządczych organów dzielnic (sprowadzonych do rangi sołectw), nadzór Prezydenta i Rady Miasta nad wydawanym przez nie APM, nadawanie burmistrzom i zarządom dzielnic uprawnień (z możliwością ich mianowania), a także możliwość rozwiązywania organów dzielnic i ustanawiania zarządów komisarycznych, a wszystko to bez możliwości zaskarżenia i bez kontroli. Choćby wyroki NSA i WSA prezentują inne zdanie.

JUDYKATURA W SPRAWIE KONTROLI UCHWAŁODAWCZEJ SAMORZĄDU

Kontrola zgodności z prawem działalności samorządu (w tym wydawania APM) została powierzona dyskrejonalnej kompetencji Prezesa Rady Ministrów i wojewody. Kontrola sądów i TK w tej sferze powinna dawać nadzieję na wychwytywanie i usuwanie nieprawidłowości sprawczych. Ale czy tak jest w istocie? W odnośnym orzecznictwie (przytaczając jego elementy) warto zwrócić uwagę na następujące aspekty:

a) kryteria nadzoru

W wyroku WSA w Krakowie³⁴ z 2004 r. sąd uznał, że „Nadzór administracyjny, podobnie jak i kontrola sądowa, nie ocenia aktu prawa miejscowego na podstawie sposobu jego stosowania, lecz na podstawie treści aktu. Akt normatywny może być prawidłowy lub wadliwy, niezależnie od tego, jak jest stosowany. I odwrotnie, z wadliwego stosowania przepisów nie można wyprowadzać wniosku o wadliwości przepisów”.

W wyroku NSA we Wrocławiu³⁵ stwierdzono: „1. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. 2. Nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym), w związku z tym tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa w uchwale organu gminy, organ nadzoru może sięgnąć do swoich uprawnień przewidzianych w art. 91 cyt. ustawy. Ingerencję organu administracji rządowej w sytuacji braku takiego »istotnego naruszenia prawa« należy ocenić jako godzenie w konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”.

³³ B. Żmijewski, *Przegląd statutu miasta pożądanego*, <http://www.poludnie.com.pl/aktualnosci/item/458> -prze-
gląd [dostęp: 21.03.2005].

³⁴ Wyrok WSA, sygn. III SA/Kr 701/04, z 19 października 2004 r.

³⁵ Wyrok NSA we Wrocławiu, II SA/Wr 1459/97, z dnia 11 lutego 1998 r.

W wyroku WSA w Krakowie z 4 listopada 2011 r.³⁶ sąd stwierdził m.in.: „Dokonyjąc kontroli legalności danego aktu i dochodząc do wniosku, że zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności kontrolowanego aktu, organ nadzoru winien precyzyjnie ustalić to naruszenie prawa, wskazując konkretne normy, które jego zdaniem zostały naruszone, a także dokonać oceny stopnia tego naruszenia prawa. b) organy nadzoru”.

W wyroku WSA we Wrocławiu z 2008 r.³⁷ natomiast: „Każde zarządzenie organu gminy bez względu na charakter prawny podlega nadzorowi wojewody. Przepis art. 91 u.s.g. nie wprowadza podziału na zarządzenia o charakterze materialnym i zarządzenia, które takiego charakteru prawnego nie mają”.

b) środki nadzoru

Jako środki nadzoru warto przytoczyć kilka orzeczeń sądowych:

– wyrok NSA we Wrocławiu z 1990 r.³⁸: „2. »Istotne« naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwały organu gminy (art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [...]) nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.”

– wyrok WSA w Olsztynie z 2010 r.³⁹: „1. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd administracyjny wywiera skutki *ex tunc*. Po wydaniu takiego orzeczenia uchwałę należy zatem traktować tak, jakby w ogóle nie została ustanowiona, zaś rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały lub aktu, którego nieważność stwierdzono, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym”.

– wyrok WSA w Bydgoszczy z 2009 r.⁴⁰: „Zakres czasowy obowiązywania prawa i jego stosowania nie pokrywają się ze sobą. Uchylenie aktu prawnego nie oznacza, że przestaje on kształtować stosunki prawne istniejące nadal po dacie jego uchylenia. W tym kontekście istotne są skutki, jakie pociągają za sobą stwierdzenie nieważności. Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy oznacza jej wyeliminowanie ze skutkiem od chwili podjęcia uchwały (*ex tunc*). Innymi słowy – stwierdzenie nieważności oznacza uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego wydania”.

– wyrok NSA w Warszawie z 2012 r.⁴¹): „Możliwość stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, a w konsekwencji – wskazanie, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, przysługuje tylko organowi nadzoru. Kontrolując uchwałę zaskarżoną przez organ nadzoru, sąd administracyjny ocenia tylko, czy zachodzą podstawy do stwierdzenia jej nieważności. Z tych względów art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: *usg*) nie może być uznany za przepis wyłączający – zgodnie z art. 147 § 1 prawa o postępowanie przed sądami administracyjnymi (dalej: *ppsa*)⁴² – stwierdzenie nieważności uchwał przez

³⁶ Wyrok WSA Kraków, sygn. I SA/Kr 1336/11, z dnia 4 listopada 2011 r.

³⁷ Wyrok WSA Wrocław, sygn. IV SA/Wr 417/07, z 22 stycznia 2008 r.

³⁸ Sygn. akt SA/Wr 849/90, z dnia 18 września 1990 r.

³⁹ Sygn. II SA/Ol 670/10, z dnia 5 października 2010 r.

⁴⁰ Sygn. II SA/Bd 415/09, z dnia 22 lipca 2009 r.

⁴¹ Sygn. II GSK 357/11, z dnia 3 kwietnia 2012 r.

⁴² DzU 2002 nr 153, poz. 1270, z późn. zm.

sąd administracyjny a pozwalający stwierdzić, że uchwały zostały wydane z naruszeniem prawa”.

– wyrok NSA w Warszawie z 1999 r.⁴³: „1. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest aktem administracyjnym szczególnego rodzaju, nie będącym decyzją załatwiającą sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej (art. 1 pkt 1 kpa). Wobec tego nie mają do niego zastosowania przepisy kpa regulujące wykonalność (skuteczność) decyzji administracyjnych. Przepis art. 98 ust. 4 usg nakazuje jedynie odpowiednie stosowanie do rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów kpa w kwestii zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. To odesłanie nie obejmuje zatem regulacji kpa, dotyczących wykonalności decyzji administracyjnych. Wykonalność (skuteczność) rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody należy więc łączyć z jego prawomocnością. Zgodnie z ogólnie przyjętą konwencją terminologiczną ustawodawca użył pojęcia „prawomocność” w stosunku do rozstrzygnięcia nadzorczego, mając na uwadze jego niezaskarżalność do sądu administracyjnego”.

c) procedura postępowania nadzorczego może być ilustrowana przez wyroki:

– wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 czerwca 2008 r.⁴⁴: „Do kompetencji rady nie należy inicjowanie działań wojewody w zakresie sprawowanego przez niego nadzoru nad działalnością gminną” – uchwała 7 sędziów NSA w Warszawie, ONSA 2003/2/43; 1. „Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru wszczyną z urzędu, o czym zawiadamia organ gminy (art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) w związku z art. 61 § 1 i 4 kpa)”.

– wyrok WSA w Białymstoku z 23 lutego 2012 r.⁴⁵: „Rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z chwilą bezskutecznego upływu terminu do wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego lub z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Z tym momentem rozstrzygnięcie nadzorcze staje się co do zasady wykonalne”.

– wyrok NSA Warszawa z dnia 19 lipca 2011 r.⁴⁶: „Wyznaczenie w art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 usg terminu ustawowego do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego: w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, po upływie którego kompetencja nadzorcza wygasa, powoduje, że termin ten nie może zostać przedłużony”.

– wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 czerwca 2011 r.⁴⁷: „Jeżeli 30-dniowy termin określony w art. 91 ust. 1 usg upływa w dzień ustawowo wolny od pracy, to termin ten nie ulega przedłużeniu do dnia następnego”.

– wyrok NSA Warszawa z 5 kwietnia 2011 r.⁴⁸: „Termin wskazany w art. 91 ust. 1 usg ma charakter prekluzyjny i biegnie od dnia doręczenia uchwały wojewodzie. Oznacza to, że kompetencja wojewody do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z upływem

⁴³ Sygn. akt II SA 1429/99, z 23 września 1999 r.

⁴⁴ Sygn. II SA/Bd 346/08.

⁴⁵ Sygn. II SA/Bk 37/12.

⁴⁶ Sygn. I OSK 684/11.

⁴⁷ Sygn. III SA/Łd 385/11.

⁴⁸ Sygn. II OSK 54/11.

tego terminu wygasa, co jednoznacznie wynika z treści art. 93 ust. 1 usg Tak więc, akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały organu gminy wydany już po tym terminie jest rozstrzygnięciem zapadłym z naruszeniem przepisów o właściwości”.

– wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 maja 2010 r.⁴⁹: „1. Jednostka samorządu ma zagwarantowane prawo uczestniczenia w posiedzeniu kolegium regionalnej izby obrachunkowej zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Z uprawnieniem tym wiąże się obowiązek skutecznego powiadomienia jednostki samorządu terytorialnego przez regionalną izbę obrachunkową o terminie planowanego posiedzenia, tak aby jej przedstawiciel mógł skutecznie wziąć w nim udział i wypowiedzieć się w przedmiocie rozpatrywanej sprawy. Powyższy przepis nie zawiera jednak unormowań dających odpowiedzi na pytanie, w jakim trybie owo zawiadomienie powinno nastąpić. Przepis art. 91 ust. 5 usg daje możliwość odpowiedniego zastosowania w tej sytuacji przepisów k.p.a.[...]”.

– postanowienie WSA w Warszawie z 3 czerwca 2008 r.⁵⁰: „Wyłącznie od wojewody zależy, czy skorzysta ze swoich uprawnień nadzorczych i nikt nie może go do tego zmusić. W przypadku natomiast wykorzystania uprawnień nadzorczych przez wojewodę skargę do sądu administracyjnego może wnieść jedynie gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone takim rozstrzygnięciem nadzorczym”.

PROBLEM ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA AKTY

Odpowiedzialność za błędne prawnie a zarazem szkodliwe APM (w tym decyzje) władz lokalnych nie ma w zasadzie *locus standi* w prawie polskim, choć znana jest szeroko w standardach normatywnych Rady Europy i Unii Europejskiej. Nie są tu też stosowane regulacje dotyczące technik prawodawczych, ani nie sięga się do dorobku doktryny⁵¹. Tolerowanie tego stanu prawnego może dziwić, podobnie jak fakt, że nigdy dotąd nie podnoszono tego problemu w praktyce polityczno-administracyjno-legislacyjnej samorządów terytorialnych. A przecież sytuacja ta przynosi istotne szkody prawne i moralne, a ponadto samorządy często tracą milionowe dobra na rzecz zupełnie nieuprawnionych podmiotów i na podstawie błędnych decyzji. Dziwi ponadto (a ułatwia trwanie tych negatywnych fenomenów) brak indywidualizacji kompetencji w procesie legislacyjnym ciał kolegialnych (rad, sejmików). Za błędne projekty i opinie nie odpowiada ani służba prawna, ani podpisujący akty prawa miejscowego radca prawny, przy czym kwestia dobrej wiary tych działań nie ma znaczenia. Ponadto błędy prawne (czego przykładem mogą być w Warszawie uchwały kompetencyjne, statut miasta i statuty dzielnic) zwykle nie są zauważane i blokowane w ramach kontroli i nadzoru wojewody.

⁴⁹ Sygn. I SA/Gd 394/10.

⁵⁰ Sygn. I SA/Wa 470/08.

⁵¹ D. Szafranski (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2011, s. 11 i n.

Czy tak powinno być? Czy społeczności lokalne powinny pozostawać bez ochrony swych istotnych praw podmiotowych oraz pozbawione odnośnych roszczeń? Chyba najwyższy czas zmienić ten stan rzeczy.

APM A DOKUMENTY W SAMORZĄDACH

Dokumenty samorządowe

Obok prawa powszechnego i aktów prawa miejscowego (w tym statutów i regulaminów oraz uchwał), ważne są też dokumenty samorządowe, konieczne dla prowadzenia działalności organów. Są więc projekty uchwał, zarządzenia wójta, powiadomienia o posiedzeniach komisji i rady, materiały informacyjne (przewidziane dla BIP), protokoły, korespondencja do rady i radnego itp. Najwięcej uwagi wymagają projekty uchwał, w tym te stanowiące akty prawa miejscowego. Ważne, obszerne i na ogół niechętnie zgłębiane przez radnych, są dokumenty wyznaczające kierunki rozwoju gminy, powiatu lub województwa. Trzeba tu wymienić *strategie rozwoju*, *studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego*, *polityki*, czasami nazywane *programami* (nazewnictwo nie jest ujednoczone) dotyczące różnych dziedzin działalności samorządu. *Programami* (*projektami*) jednak określane są raczej dokumenty mające bardziej charakter realizacyjny – bywają one również nazywane *planami*, np. miejscowy plan przestrzennego zagospodarowania czy wieloletni plan (program) inwestycyjny. Często zawierają one zasady, którymi władze samorządowe będą kierowały się w swej działalności. Wszystkie te dokumenty nakreślają kierunki rozwoju, ustalają długofalową politykę władz samorządowych i dlatego wymagają od radnych wnikliwego zapoznawania się oraz merytorycznej dyskusji. Od treści tych dokumentów, przyjętych przez Radę jako uchwały, i późniejszej ich realizacji zależeć będzie przyszły rozwój. Przepisy określające kierunki rozwoju rozkładane są na treść wielu bardzo różnorodnych uchwał realizacyjnych, regulujących bieżące wykonywanie wyznaczonych zadań. Wśród nich najistotniejsza jest uchwała budżetowa, której projekt powinien co roku trafić do rąk radnych do 15 listopada, a w gminie dodatkowo wraz z towarzyszącym materiałem nazywanym „Informacją o stanie mienia komunalnego”. Uchwała ta zawiera treściowe i kwotowe dyspozycje dotyczące ustalenia planowanych dochodów i wydatków (przedstawianych w podziale na bieżące i majątkowe, czyli przeznaczone na inwestycje), sposobu finansowania wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach (zaciągnięcie kredytów, pożyczek lub emisja obligacji), oraz niezbędne upoważnienia dla wójta (zarządu JST) do prowadzenia gospodarki finansowej. Przygotowanie projektu budżetu, jak i późniejszych w nim zmian, należy do wyłącznej kompetencji wójta (zarządu JST). Jednak rodzaje i szczegółowość towarzyszących mu materiałów informacyjnych, bardzo ważnych dla zrozumienia i właściwej interpretacji zawartych w budżecie danych, oraz procedurę uchwalania budżetu określa Rada. Nie powinna ona rezygnować z tego prawa, ale podjąć w tym zakresie odrębną uchwałę. Podobnie w zakresie ponadobowiązkowych sprawozdań z realizacji budżetu (obligatoryjne są tylko sprawozdania: za pierwsze półrocze, przedstawiane do 31 sierpnia, i roczne – do 31 marca roku następującego po roku budżetowym) oraz innych dokumentów realizacyjnych i kie-

runkowych. Innym rodzajem dokumentów towarzyszących pracy radnych są protokoły, zwłaszcza z posiedzeń komisji i rady. Niełatwe jest przygotowanie dobrego protokołu, który skrótowo będzie oddawał przebieg posiedzenia. Choć do protokołów zagłada się rzadko, to jednak są one bardzo ważne ze względu na swoje znaczenie archiwalne oraz dowodowe (np. w sądzie) w przypadku zaistnienia w przyszłości sporu. Sposób i forma nie są tu obojętne.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji dąży do udzielania pomocy samorządom (JST)⁵², które jednak rzadko z niej korzystają.

Przygotowanie i obieg dokumentów

Projekty uchwał powinny być zaopatrzone w uzasadnienia wykazujące potrzebę ich podjęcia oraz skutki społeczne i finansowe, aby radni mogli podejmować decyzje świadomie i odpowiedzialnie. W samorządzie większość dokumentów przygotowywana jest i przekazywana przez wójta, burmistrza lub prezydenta (starostę, marszałka) i ich służby. Ważna jest forma i sposób przygotowania wszelkich materiałów, także informacyjnych, które otrzymują radni. Powinny być one skondensowane w treści (nie zaś stopy pierwotnych, nieobrobionych, surowych informacji i danych), i o ile to możliwe – uzupełniane wykresami, tabelami i rysunkami. Nie bez znaczenia jest forma ich prezentowania przez referenta. Coraz powszechniejsze staje się w samorządach wykorzystywanie do tego nowoczesnych technik multimedialnych. Upowszechnienie zaś systemu ePUAP powinno sprzyjać dostępowi społeczności lokalnych do informacji, a także – w perspektywie – rozwojowi partycypacji społecznej⁵³. Radni z kolei materiały te powinni otrzymywać z odpowiednim wyprzedzeniem, aby mogli nie tylko zapoznać się z nimi, ale by mieli możliwość przekonsultowania prezentowanego zagadnienia we właściwy sposób z odpowiednim gremium. Powinno to sprzyjać poprawie jakości legislacji lokalnej. Na poprawienie stopnia komunikowania się radnych z lokalną społecznością wpłynęłoby pozytywnie znalezienie sposobu na podawanie do publicznej wiadomości także treści projektów uchwał z wyprzedzeniem, jeszcze przed ich podjęciem przez radę (system ePUAP stwarza takie możliwości, a ich wykorzystanie zależy jedynie od władz JST). W kierowaniu obiegiem tych wszystkich dokumentów pomiędzy nadawcą, radnym, komisjami Rady, wójtem i jego aparatem administracyjnym oraz ewentualnie odbiorcami zewnętrznymi kluczową rolę, obok wójta, odgrywa przewodniczący Rady. Jego ustawowym obowiązkiem jest bowiem, obok prowadzenia obrad, organizowanie pracy Rady, w którym to procesie właściwy przepływ informacji ma znaczący wpływ na jakość pracy Rady i całego samorządu.

Elementem wspólnym dla dokumentów i aktów prawnych jest przygotowujący je zawodowy personel samorządowy. Niestety brak jest tu stabilizacji i profesjonalizacji, do czego przyczynia się także zmienność odnośnych regulacji prawnych⁵⁴, a także rzadkość preferencji interesu publicznego ze strony decydentów.

⁵² Dla przykładu: Załącznik nr 2 do Wytocznych Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie zasad i trybu uruchamiania środków budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania związane z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub erozji brzegu morskiego lub przeciwdziałaniem tym zdarzeniom, zatwierdzonych dnia 23 grudnia 2014 r. Podobnie inne poradniki, instrukcje i komentarze MAiC.

⁵³ R. Adamczyk, I. Adamska et al., *E-PUAP w praktyce*, Warszawa 2011, s. 5 i nast.

⁵⁴ Por. J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013, s. 83 i nast.; B.M. Cwiertniak, *Prawne aspekty samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2013, s. 67 i nast.

RESUMÉ

Analizując powyższe zagadnienia można postawić pytania, czy: 1. kompetencje rządu (Prezesa RM i wojewody) nie ograniczają autonomii i efektywności samorządu terytorialnego, 2. nie kłócą się z zasadami korporatywności i decentralizacji; 3. nie ograniczają demokracji lokalnej. Odpowiedzi nie są tu ani proste, ani jednoznaczne, zwłaszcza że prawodawstwo lokalne (obok słabości *lege artis*) nie zawsze ma na uwadze lokalne formy demokracji i partycypacji. Będą one zależały od przyjmowanych (wyznawanych) priorytetów, a zwłaszcza czy uznamy za najważniejsze sprawne i centralne zarządzanie państwem, czy autonomię samorządową i demokrację lokalną, a także czy uznamy ingerencję dużych partii (centralnych) w sprawy lokalne za szkodliwe dla tych społeczności, a tym samym dla demokracji lokalnej⁵⁵. Należałoby oczywiście dbać o kulturę prawną i zachować harmonię rozwiązań normatywnych (co chyba u nas aktualnie nie jest możliwe). Ograniczenie unormowania tej kwestii do obowiązkowego podpisu radcy prawnego pod przyjętym aktem nie przynosi, jak to widzimy w praktyce, pozytywnych rezultatów.

Warto również wskazać, że prawne zrównanie statusu aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego i administracji rządowej (w tym niezespalonej) nie jest zbyt korzystne dla JST. Tym bardziej że nadzór nad wszystkim APM pozostawiono w rękach wojewodów (a więc administracji rządowej), którzy – co naturalne – będą mieli skłonność do wyrozumiałości co do rządowych (i koalicyjnych) APM oraz możliwość instrumentalnego traktowania APM niewygodnych samorządów. Tym bardziej że administracja rządowa dysponuje dobrą służbą prawną i lepszymi instrumentami organizacyjnymi. Za negatywne ponadto, z punktu widzenia praworządności (w tym zgodności z ustawą warszawską i porządkiem prawnym), należy uznać wprowadzenie kompetencji kontrolnych Prezydenta i Rady Miasta st. Warszawy wobec APM dzielnic wprowadzone przez Statut Warszawy. Przy tym proceder naruszania prawa można uznać za ilustrujący podobne tendencje w JST. Sprzyja temu brak odpowiedzialności: i za proces legislacyjny, i za podejmowanie decyzji w samorządach, i za działania funkcjonariuszy publicznych. Wymienione elementy można więc uznać za dosyć istotne przesłanki słabości samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej, w tym także w sferze APM.

Uwzględniając powyższe aspekty, trzeba stwierdzić również, iż są podstawy, by sądzić, że kontrola sądów i trybunałów (z przyczyn leżących także po stronie partycypacji społecznej) nie zawsze spełnia swoją rolę w sferze obrony interesów społeczności lokalnych i organów samorządu terytorialnego.

Akty prawa miejscowego są istotnym elementem budowy, rozwoju i umacniania demokracji lokalnej, dlatego powinny być tworzone przez JST i funkcjonować efektywnie, a ich słabości osłabiają tę demokrację. Struktury samorządu terytorialnego finansowane ze środków publicznych (w tym także władze dzielnic) muszą mieć kompetencje prawodawcze, w tym do tworzenia APM. Sprawowana zaś nad nimi kontrola i nadzór ze strony

⁵⁵ Dla autora opracowania takie stanowisko (i ocena roli partii politycznych) wydaje się dosyć oczywiste.

administracji rządowej powinny również to brać pod uwagę (niedopuszczalne jest ich rozszerzanie poza ramy prawne). Uwagi te nie odnoszą się zaś do struktur o woluntarystycznym charakterze i działaniu (rad osiedli i podobnych).

Bibliografia

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Ćwiertniak B.M., *Prawne aspekty samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2013.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Korczaż J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wrocław 2011.
- Maskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., *Administracja publiczna*, t. 2: *Ustrój administracji państwowej terenowej*, Warszawa 2012.
- Lisowski P., *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć. Wrocław 2001.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013.
- Szafrański D. (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2011.
- Wilk J., *Akt prawa miejscowego jako forma prawna*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 6, poz. 96.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998, nr 96, poz. 603, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Uarw, Dz.U. nr 91, poz. 577, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz.U. nr 62, poz. 718, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 127, poz. 1087, z późn. zm.).

Streszczenie: Akty prawa miejscowego, nazywane często, zwłaszcza w doktrynie, przepisami porządkowymi, stanowią w znacznej mierze bazę prawną autonomii i efektywności struktur samorządowych, a tym samym kościć demokracji lokalnej. Dotychczasowa praktyka implikuje wiele pytań. Czy do ich przygotowania i przyjmowania przykładają się należyta waga? Czy duże uprawnienia rządu, zarówno na etapie kreacji jednostek samorządu, jak i kontroli zgodności z prawem ich aktywności, nie osłabiają efektywności samorządu oraz demokracji lokalnej? Czy praktyka prawna, zwłaszcza w miastach na prawach powiatu, degradująca wielkie społeczności do statusu jednostek pomocniczych, nie deprecjonuje wielu walorów i zasad samorządu terytorialnego?

Słowa kluczowe: akty prawa miejscowego, demokracja lokalna, organy samorządu, jednostki samorządu terytorialnego prawo samorządowe, prawo UE, konwencje Rady Europy

ACTS OF LOCAL LAW AND ORDINAL LAWS OR CHARACTER OF NORMATIVE ACTS OF LOCAL GOVERNMENT (IN POLAND)

Summary: Acts of local government institute the legal basis of the autonomy, function and efficacy of local government structures, which consist in the most evident form of democracy - local democracy. The question is - how these competences are executed by local government unites. And the next one - if the central government is ready to create such possibilities for those units, as well as - to tolerate them during control and superintendence procedures, which can weaken local democracy. Is not the Polish legal practice, especially in cities with the rights of district (county), where big local communities become supplementary unit, contrary to the constitutional principles of democracy and local government?

Keywords: acts of local government, local democracy, local government's authorities, local government structures, local law, European Union law, conventions of the Council of Europe