

PAWEŁ SANCEWICZ\*

## **Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw**

### **Wprowadzenie**

Artykuł jest prawną analizą i oceną interesującego zagadnienia – obowiązywania norm w przestrzeni<sup>1</sup>. Przedmiotem zainteresowania są wyłącznie normy zawarte w aktach prawa miejscowego, co wynika z faktu ich obowiązywania w ścisłym powiązaniu z obszarem działania organów, które je ustanowiły. Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego jest problemem zarówno niezwykle doniosłym faktycznie i prawnie, jak również – zupełnie niezbadanym przez doktrynę teorii prawa oraz prawa administracyjnego<sup>2</sup> czy prawa konstytucyjnego Polski

---

\* Paweł Sancewicz, dr, e-mail: p.sancewicz@mage.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5475-0956>.

<sup>1</sup> Według H. Kelsena to, że norma obowiązuje, zawsze oznacza, że musi ona obowiązywać w określonym miejscu i określonym czasie. Dopóki zatem reguluje zachowania ludzi w czasie i przestrzeni, ich elementem musi być czas i przestrzeń – H. Kelsen, *General Theory of Norms*, Oxford 1991, translated by Michael Hartney, s. 145: „That a norm is valid always means that it is valid for some area and for some time, that is, that it is about events which have to occur somewhere and at some time. The validity of norms regulating human behaviour – and of legal norms in particular – is spatio – temporal events as their content”.

<sup>2</sup> M. Szewczyk, *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 405–414.

i innych państw, w szczególności Niemiec<sup>3</sup>. Stanowienie aktów prawa miejscowego polegające na wydawaniu aktów normatywnych w zewnętrznej sferze działalności podmiotów publicznoprawnych należy do tradycyjnych prawnych form działania administracji<sup>4</sup>.

Nowelizacje zarówno Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jak i Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym przyniosły wprowadzenie wyczekiwanych od wielu lat niezbędnych regulacji. Celowe zatem wydaje się poddanie ich ocenie.

Rozważania prowadzone w niniejszym artykule można sprowadzić do dwóch zasadniczych punktów:

1. analizy koncepcji doktryny prawa administracyjnego w celu ustalenia, czy wypracowała ona sposoby przewyżczenia prawnych trudności związanych z obowiązywaniem aktów prawa miejscowego w związku ze zmianą przynależności terenu do określonej jednostki samorządu terytorialnego;

2. analizy znowelizowanych regulacji ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym w celu odpowiedzi na pytanie, czy regulacje te doprowadziły do rozwiązania problemów związanych z obowiązywaniem aktów prawa miejscowego w związku ze zmianą przynależności terenu do określonej jednostki samorządu terytorialnego.

## 1. Obowiązywanie aktów prawa miejscowego

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

---

<sup>3</sup> Istnieje bardzo ciekawa praca P. Zaręby, która – chociaż w szcztąkowym zakresie zajmuje się przedmiotowym zagadnieniem – jest cenna, bowiem porusza niezwykle doniosłe kwestie związane z uchylaniem aktów prawa miejscowego. P. Zaręba, *Utrata mocy obowiązującej przepisów prawnych*, Warszawa 1987. Nie można również zapomnieć o próbach rozwiązania tych problemów przez W. Jellinka – W. Jellinek, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1928, a także o monografii G. Winklera – G. Winkler, *Raum und Recht*, Berlin 1999.

<sup>4</sup> K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*, Poznań 2005, s. 107–113.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fragment art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że akty prawa miejscowego to takie akty, które obowiązują: „[...] na obszarze działania tych organów [...]”, które je ustanowiły. Przepis ten należy interpretować w połączeniu z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę, dzięki której akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej oraz – przede wszystkim – przez organy jednostek samorządu terytorialnego należą do źródeł powszechnie obowiązującego w Polsce prawa. Wymaga on jednak pogłębionej analizy w celu wyjaśnienia występujących wątpliwości.

W świetle powyższego W. Skrzydło zauważa, że Konstytucja RP okazała się bardzo powściągliwa w regulacjach odnoszących się do źródeł prawa miejscowego<sup>6</sup>. Jak podkreśla ten autor, pojęcie „obszaru działania organów” nie ma legalnej definicji i wymaga dogłębnej interpretacji, zwłaszcza że ustawodawca przy stanowieniu kwestii związanych z aktami prawa miejscowego posługuje się swobodnie różnymi pojęciami: teren<sup>7</sup> gminy<sup>8</sup> (powiatu, województwa) czy też gmina (powiat, województwo)<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, *Komentarz do Konstytucji RP*, Kraków 2002, s. 114. Według autora takie też było założenie przyjęte przy uchwalaniu Konstytucji RP. Autorzy Konstytucji RP stanęli na stanowisku, że ta część systemu źródeł prawa, rodzaje składających się nań aktów prawnych, zakres ich regulacji, mają stanowić przedmiot rozstrzygnięć ustawowych.

<sup>7</sup> H. Kelsen, *Pure Theory of Law*, Gloucester 1989, tłumaczenie: Max Knight, s. 12: „The relation of the norm to space and time is the spatial and temporal sphere of validity of the norm. This sphere of validity can be limited or unlimited”. Według poglądów H. Kelsena normy mogą mieć ograniczoną, jak i nieograniczoną sferę przestrzennego obowiązywania. Dla H. Kelsena charakterystycznym przykładem ograniczonej terytorialnie sfery obowiązywania prawa jest sfera obowiązywania norm państwowego porządku prawnego, która to sfera jest ograniczona do jednego z elementów państwa, czyli do jego terytorium. H. Kelsen, *General...*, s. 145: „A characteristic example of a limited territorial sphere of validity is the sphere of validity of the norms of a State legal order: this sphere of validity is considered to be an element of the State, namely its territory”.

<sup>8</sup> Zgodnie z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 2 II 2006 r.: „Akty prawa miejscowego, czyli przepisy obowiązujące powszechnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) są źródłami prawa, a więc muszą posiadać cechy ogólności (generalności) i abstrakcyjności”, SA/Bk 681/05, LEX nr 194648. Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), delegatura w Lublinie w dniu 28 II 2003 r.: „Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji)”, I SA/Lu 882/02, CBOSA.

<sup>9</sup> W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 114 i n.

Jak wywodzi M. Szewczyk niektóre z upoważnień ustawowych do stanowienia aktów prawa miejscowego zostały skonstruowane w taki sposób, że akty te mają obowiązywać na całej przestrzeni działania tego organu, który ustanowił dany akt prawa miejscowego; inne natomiast zostały skonstruowane w taki sposób, że ustawodawca zgoła wykluczył ewentualność obowiązywania ich (tak ustanowionych norm) na całej przestrzeni działania tego organu, który dany akt ustanowił<sup>10</sup>.

Tym samym z przytoczonych przepisów wynika, że jeżeli ustawodawca nie wskazał, na jakim obszarze mają obowiązywać akty prawa miejscowego, to zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP mają one stanowić obowiązujące prawo na całym obszarze działania organów, które je ustanowiły (np. uchwały stanowiące przez radę gminy, jeśli nie wskazano inaczej, obowiązują na całym jej obszarze). Przy tym organom tym przysługuje kompetencja do ograniczenia przestrzennego obowiązywania czy też ustanowienia aktów, których przestrzeń obowiązywania obejmowałaby jedynie część obszaru działania, co potwierdzają stwierdzenia M. Kotulskiego – akty prawa miejscowego mogą być stanowione na terenie całej lub części jednostki podziału terytorialnego państwa (gminy, powiatu, województwa)<sup>11</sup> czy też P. Mijała – akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze poszczególnych gmin, powiatów i województw, przy czym możliwe jest stanowienie przepisów obowiązujących jedynie na części ich terytorium<sup>12</sup>. Klasycznym, niejako podręcznikowym przykładem takich uregulowań, jak wskazuje M. Szewczyk, są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które mogą obejmować zarówno część, jak i całość obszaru gminy – w każdym razie ich obszar musi być określony konkretnie<sup>13</sup>.

Warto zwrócić jednakowoż uwagę, że norma prawna jedynie obowiązuje lub nie obowiązuje w systemie. Biorąc pod uwagę terytorialny zakres obowiązywania normy, mamy na myśli element jej zakresu zastosowania. Normy, które można wyinterpretować z przepisów aktów prawa miejscowego, należą do jednolitego systemu prawnego unitarnego państwa, jakim jest Rzeczpospolita Polska, i obowiązują w całym

---

<sup>10</sup> M. Szewczyk, *Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego*, „*Studia Lubuskie*” 2006, nr 2, s. 25.

<sup>11</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „*Samorząd Terytorialny*” 2001, nr 11, s. 28.

<sup>12</sup> P. Mijała, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „*Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego*” 2007, nr 5–6, s. 47.

<sup>13</sup> M. Szewczyk, *Obszar...*, s. 24–25.

systemie prawa. Jedynie na mocy wyraźnego przepisu konstytucyjnego, element ich zakresu zastosowania, jakim jest terytorialny zasięg obowiązywania, ulega ograniczeniu<sup>14</sup>.

Nawiązując do poprzednio przytoczonej wypowiedzi W. Skrzydły, który wskazuje, że kwestie źródeł prawa miejscowego należą w znacznej części do materii regulowanej w ustawach, należy przytoczyć regulację zawartą w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>15</sup>, której to art. 40<sup>16</sup> ust. 1 ma brzmienie<sup>17</sup>: „na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> H. Kelsen wywodzi, że norma obowiązuje zawsze i wszędzie, tak długo dopóki sama sobie nie nałoży w swojej treści czasowych lub przestrzennych ograniczeń. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 137 i n.: „[...] sofern sie nicht selbst in ihrem Inhalt in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht Beschränkungen setzt”. Ciekawy przykład w tej kwestii ukazuje G. Winkler – przepis ustanowiony przez jeden z landów austriackich staje się elementem całego związkowego, austriackiego systemu prawnego, którego terytorialny zakres zastosowania jest ograniczony do tego landu (G. Winkler, *Raum und Recht*, Berlin 1999, s. 54 i n.).

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372 ze zm., dalej „u.s.g.”.

<sup>16</sup> Art. 40 u.s.g.:

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 urzędzeń 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.

4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

<sup>17</sup> Podobne regulacje są zawarte w pozostałych ustawach samorządowych – art. 40 ust. 1 Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm., dalej „u.s.p.”), art. 89 ust. 1 Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1668 ze zm.) oraz art. 59 ust. 1 Ustawy z dnia 23 I 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1464 ze zm.).

<sup>18</sup> Według G. Jyż wskazany przepis w aspekcie techniczno-legislacyjnym nie jest doskonały, obarcza go bowiem wada redundancji. Według autorki stanowi ją zbędny – z systemowego punktu widzenia – fragment przepisu charakteryzujący akty prawa stanowione przez gminę jako „obowiązujące na obszarze gminy”. Ten zakres obowiązywania

Dodatkowo M. Szewczyk słusznie wskazuje, że konsekwencje wydania aktu prawa miejscowego dla konkretnie określonego obszaru są różne i nie ograniczają się one do samego problemu obszaru ich obowiązywania<sup>19</sup>. Odnoszą się one także do zakresu sprawowania nadzoru nad stanowieniem tego rodzaju aktów prawa miejscowego<sup>20</sup>. Nadzór ten ma w tym wypadku obejmować badanie tych aktów pod kątem tego, czy przestrzeń ich obowiązywania została określona prawidłowo, a więc zgodnie z ustawowymi przesłankami<sup>21</sup>.

## 2. Zmiany przestrzeni obowiązywania aktów prawa miejscowego

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, kwestia obowiązywania aktów prawa miejscowego *prima facie* wydaje się dość oczywista – jednostka samorządu terytorialnego (gmina) funkcjonuje na określonym obszarze, który pokrywa się z obszarem działania jej organów, czyli z przestrzenią obowiązywania aktów prawa miejscowego. Sytuacja ulega skomplikowaniu, gdy dochodzi do zmian granic, a co za tym idzie – obszaru działania organów stanowiących akty prawa miejscowego. Należy wówczas postawić pytanie, jakie normy mają obowiązywać na terenie, którego administracyjna przynależność uległa zmianie: czy normy ustanowione przez poprzedni organ, czy uregulują tę kwestię jakies przepisy przejściowe, czy też wyłącznie akty prawa miejscowego ustanowione przez organy, do których obszaru działania należeć odtąd będzie obszar, którego dotyczy przesunięcie granic.

Sytuacja wydaje się najmniej skomplikowana w wypadku ustanowienia przepisów przejściowych. Jednakże ustawodawca, w trakcie zmian granic jednostek podziału terytorialnego czy podczas reform administracyjnych, rzadko stanowił takie regulacje. W literaturze<sup>22</sup> wskazuje się, że do takich przejściowych regulacji należą wykazy aktów prawa

---

aktów prawa miejscowego wynika jednoznacznie z art. 87 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego, iż akty prawa miejscowego obowiązują „na obszarze działania organów, które je ustanowiły”. Całkowicie zatem wystarczyłoby postanowienie, iż: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego”. G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Kraków 2005, s. 369.

<sup>19</sup> M. Szewczyk, *Obszar...*, s. 27.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem; por. także przytaczany przez autora wyrok NSA z 9 XII 1999 r., II S.A./1709/99.

<sup>22</sup> P. Zaręba, *op. cit.*, s. 28–29.

miejscowego<sup>23</sup>, ustanawiane na podstawie Ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>24</sup> oraz Ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>25</sup>.

Zatem wobec – co do zasady – braku obowiązywania przepisów przejściowych w tym zakresie, przez długie lata wskazówek dotyczących obowiązywania aktów prawa miejscowego dostarczały poglądy doktryny prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego. Tym samym, warto je tutaj przytoczyć.

Niektórzy autorzy (D. Dąbek) uważają, że akty prawa miejscowego, dotychczas obowiązujące na terenach, których dotyczy zmiana podziału terytorialnego, wygasają<sup>26</sup>. Jednakże ta znacznie uproszczona konstrukcja<sup>27</sup> nie jest wskazywana przez doktrynę jako typowa klauzula derogacyjna<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> M. Szewczyk krytykuje rozwiązanie publikowania wykazów z przyjęciem, że akty nie znajdujące się w wykazie, nie obowiązują. Według autora przyznanie takich uprawnień, *de facto* równało się udzieleniu kompetencji do uchylania aktów prawa miejscowego. Jednakże w sposób zupełnie inny – bez merytorycznego odniesienia się do treści tych aktów, bez szczegółowego upoważnienia. Zabieg ten przypominał raczej wydawanie „powielaczowego prawa” z czasów PRL-u, nie zaś demokratyczne prawodawstwo. Na szczęście przedmiotowe regulacje były normami wyjątkowymi – w okresie przełomu i wyjątki te nie stały się groźnym dla porządku prawnego precedensem (por. M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 20 i n.).

<sup>24</sup> Art. 178 Ustawy z dnia 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego stanowił: „1. Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej ustalą i opublikują, w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, w formie obwieszczeń, wykazy aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy i obowiązujących na obszarze ich działania. 2. Akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach, o których mowa w ust. 1, tracą moc z dniem ogłoszenia tych wykazów”.

<sup>25</sup> Dz.U. 1990 Nr 32, poz. 191. Zgodnie z art. 31 ust. 1 drugiej ustawy – Rady gmin uchwała i ogłosi w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. wykazy aktów prawa miejscowego, wydanych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nadal obowiązujących na obszarze tych gmin. 4. Akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach, o których mowa w ust. 1, tracą moc z dniem ogłoszenia wykazów.

<sup>26</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Kraków 2007, s. 325 i n.

<sup>27</sup> Mimo wszystko przedmiotowy pogląd jest często chętnie intuicyjnie przyjmowany przez przedstawicieli doktryny.

<sup>28</sup> Zob. m.in. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia i metody prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 54–57, gdzie zmiana podziału terytorialnego nie jest wskazywana wśród klauzul derogacyjnych.

Z kolei P. Zaręba (znacznie wcześniej) stworzył interesującą koncepcję, wedle której włączenie określonego obszaru do innej jednostki podziału terytorialnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisów w ramach poprzedniej jednostki, jeżeli te wcześniejsze przepisy zostały ustanowione jedynie dla tej określonej jednostki/terenu<sup>29</sup>. Temu pogładowi trudno odmówić słuszności, zwłaszcza że w tym przypadku nie powinien zmienić zakres zastosowania ustanowionych norm. P. Zaręba wskazuje również, że w doktrynie wyrażany jest pogląd odmienny – wywodzący się z „zasady ciągłości prawa” – głoszący, że każdy akt prawa miejscowego obowiązuje w takich sytuacjach do czasu formalnej derogacji<sup>30</sup>. Autor nie wskazał niestety źródeł tej koncepcji ani nie zamieścił jej szerszego wyjaśnienia. Można jedynie przypuszczać, że nawiązuje on do niepublikowanego poglądu L. Garlickiego<sup>31</sup>.

Według L. Garlickiego normy wyinterpretowane z art. 94 Konstytucji RP wraz z innymi przepisami to normy kompetencyjne<sup>32</sup>. Jest to co prawda kompetencja generalna, która musi zostać skonkretyzowana w szczegółowym przepisie upoważniającym, ale wraz z właściwymi przepisami ustawowymi (i wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami), w tym ustalającymi obszar działania organów stanowiących akty prawa miejscowego, stanowi przepisy kompetencyjne<sup>33</sup>. Według autora, przepis rozporządzenia określający np. granice gminy zawiera w sobie element normy kompetencyjnej, określający element zakresu zastosowania normy, jakim jest obszar, na którym normy ustanowione przez organy gminy mają być przez ich adresatów stosowane<sup>34</sup>. Gdy więc zmiana (lub uchylenie) ulegnie norma kompetencyjna, to – co do zasady – pociąga to za sobą derogację aktu prawa wydanego na tej podstawie kompetencyjnej<sup>35</sup>. Konkludując, L. Garlicki, posługując się powyższym przykładem gminy, wskazuje, że wraz z wydaniem rozporządzenia zmieniającego granice, wyeliminowaniu z systemu prawnego ulegają normy, których zakres zastosowania obejmował nakaz ich

<sup>29</sup> P. Zaręba, op. cit., s. 28–29.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> L. Garlicki, *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne. Materiały z XXXIX Ogólnopolskiej Konferencji Katedr Prawa Konstytucyjnego*, Ciechocinek 1997 [niepublikowane].

<sup>32</sup> Por. ibidem.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem. Por. także J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne*, Poznań 2000, s. 44 i n.



stosowania na określonym obszarze i automatycznie powstają nowe normy z innym (terytorialnym) zakresem zastosowania<sup>36</sup>.

Z kolei M. Szewczyk w wypadku aktów, które mają obowiązywać jedynie na ściśle określonym obszarze, słusznie je porównuje do aktów administracyjnych o charakterze rzeczowym<sup>37</sup>, szczególnie np. w wypadku porównania decyzji o wpisie jakiegoś obiektu do rejestru zabytków oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W później wydawanych publikacjach E. Szewczyk i M. Szewczyk wzmacniają swoje stanowisko, kwestionując, że nadanie określonemu obszarowi lub obiektowi określonego statusu publicznoprawnego przesądza o kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego, pomimo tego, że niekiedy ustawodawca tak nakazuje arbitralnie je traktować<sup>38</sup>. M. Szewczyk dostrzega, że zarówno miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – jako akt prawa miejscowego, jak i decyzja o wpisaniu jakiegoś obszaru do rejestru zabytków, wywołują taki sam skutek: mianowicie obydwie te akty nadają pewien szczególny status prawny jakiemuś konkretnie określonemu obszarowi<sup>39</sup>. Ów status prawny jest związany wyłącznie i tylko z tym obszarem, dla którego został ustanowiony na mocy danego aktu<sup>40</sup>. Status ów oddziałuje następnie na uczestników obrotu prawnego, którzy na tym i tylko na tym obszarze chcieliby podejmować zachowania prawnie relewantne z punktu widzenia danej regulacji prawnej, mianowicie aktualizuje się szereg skierowanych w stosunku do nich norm<sup>41</sup>. Autor zwraca uwagę, że takie podobieństwo nieraz sprawia sporo trudności samemu ustawodawcy, podając przykłady aktów stosowania prawa o charakterze decyzji, które miały być ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych<sup>42</sup>. M. Szewczyk wskazuje, że właśnie z tej perspektywy decyzję administracyjną od aktu prawa miejscowego często bardzo trudno odróżnić. Decyzja taka (czy taki akt prawa miejscowego) nadaje bowiem

<sup>36</sup> Por. *ibidem*.

<sup>37</sup> M. Szewczyk, *Obszar...*, s. 27; por. także E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12, s. 43.

<sup>38</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny jako akt stosowania prawa*, w: *ibidem*, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369291960/206320?tochHit=1&cm=SREST> (dostęp: 8 I 2022).

<sup>39</sup> M. Szewczyk, *Obszar...*, s. 27–28.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Por. *ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem* – np. regulacje zawarte w dawnej ustawie o ochronie przyrody.

określonego obszarowi (obiektowi) specyficzny status, (aktualizując) prawa i obowiązki o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Autor podkreśla, że kwestia konkretyzacji obszaru obowiązywania opisywanych aktów prawa miejscowego nie jest pozbawiona doniosłości prawnej – jak słusznie podnosi M. Szewczyk takie akty mogą być jedynie ustanowione dla ściśle określonych obszarów, nie zaś (jak głosi ogólna zasada z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) dla obszarów działania poszczególnych organów<sup>43</sup>. Tym samym autor proponuje następujący sposób rozwiązania wątpliwości związanych z obowiązywaniem aktów prawa miejscowego – w takiej sytuacji obszar działania danego organu miałby znaczenie jedynie dla ustanowienia takiego aktu; nie ma natomiast znaczenia dla jego obowiązywania<sup>44</sup>. Zgodnie z jedną z podstawowych zasad prawa norm udzielających kompetencji nie interpretuje się rozszerzająco, a więc organ nie może ustanowić norm prawa miejscowego dla obszarów znajdujących się poza obszarem jego działania.

M. Szewczyk dochodzi do konkluzji, że akty prawa miejscowego, ustanawiane dla ściśle określonego obszaru, zachowują moc obowiązującą także wówczas, gdy nie będą już mieścić się w obszarze działania organu, który taki akt ustanowił<sup>45</sup>. Powyższe wynika także z faktu, że takie akty prawa miejscowego nie są nimi w sensie materialnym (jak np. akt o ustanowieniu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego), lecz jedynie w sensie formalnym – w wyniku arbitralnej decyzji ustawodawcy o przyznaniu im takiego statusu<sup>46</sup>.

W świetle tej koncepcji inaczej będzie się przedstawiać sytuacja w przypadku tych aktów prawa miejscowego, które ustanawiane są dla bliżej nieokreślonego obszaru działania danego organu wydającego taki akt. Po zmianie podziału terytorialnego normy wynikające z tych aktów – ze względu na zmianę elementu zakresu zastosowania, jakim jest obszar, na którym mają one być stosowane – powinny zostać wyeliminowane z systemu prawnego, a na ich miejsce, niejako automatycznie, powinny stać się elementem systemu prawnego normy o odmiennym zakresie zastosowania.

---

<sup>43</sup> M. Szewczyk, *Przestrzeń...*, s. 413.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, op. cit.

### 3. Znowelizowane regulacje dotyczące obowiązywania aktów prawa miejscowego

Obecnie w systemie prawnym funkcjonują regulacje, które adresują problemy prawne opisane w niniejszym artykule – art. 4ea u.s.g. w zakresie łączenia gmin (obowiązujący od 1 stycznia 2016 r.), art. 4eab u.s.g. w zakresie zmiany granic gmin (obowiązujący od 19 grudnia 2017 r.)<sup>47</sup> oraz art. 3cb u.s.p. – w zakresie łączenia powiatów. Najistotniejsze zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone wskazaną w tytule niniejszego opracowania Ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>48</sup>.

Zgodnie z art. 4ea<sup>49</sup> ust. 5 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

Zamiarem ustawodawcy było uregulowanie zasad obowiązywania uchwalonych dotychczas aktów prawa miejscowego (przykładowo

---

<sup>47</sup> Dodane Ustawą z dnia 27 X 2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017, poz. 2232).

<sup>48</sup> Dz.U. 2015, poz. 1045.

<sup>49</sup> Art. 4ea otrzymał następujące brzmienie:

1. Gmina powstała w wyniku połączenia gmin wstępnie we wszystkie prawa i obowiązki połączonych gmin, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

2. Organy gminy powstałej w wyniku połączenia gmin stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.

3. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na gminę, o której mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub rejestrach następuje na wniosek gminy.

4. W przypadku gdy rozporządzenie w sprawie połączenia gmin zostało wydane na wniosek poparty przez wszystkie zainteresowane rady gmin, gminy te zawierają porozumienie, o którym mowa w art. 44 pkt 2 u.s.g.

5. Akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego itp.) na terytorium gminy powstałej w wyniku połączenia<sup>50</sup>. Ustawodawca wyszedł z założenia, że ustanowione przez dotychczasowe jednostki akty prawa miejscowego są ważne i obowiązują (każdy na terenie dotychczasowej jednostki) do czasu ich uchylecia i ustanowienia nowych aktów przez organy nowej jednostki<sup>51</sup>. Ustawodawca podkreślił, że ma to szczególnie istotne znaczenie w sytuacji, gdy wydanie aktu prawa miejscowego związane jest z długotrwałą, wieloetapową i kosztowną procedurą, a jego brak wywoływać będzie określone wymierne skutki społeczne (w tym miejscu wskazano na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego)<sup>52</sup>. Podkreślono również, że z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do organów państwa trudno zaakceptować sytuację, w której z dniem utworzenia nowej jednostki przestają obowiązywać dotychczasowe akty prawa miejscowego<sup>53</sup>. Wprowadzenie omawianych rozwiązań miało na celu z jednej strony – zapewnienie formalnoprawnych podstaw funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego powstałej w wyniku połączenia, z drugiej zaś – ochronę mieszkańców przed nagłym pogorszeniem ich sytuacji związanej z utratą mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego<sup>54</sup>. Ustawodawca zauważył również, że wprowadzona regulacja doprowadzi do sytuacji, w której na obszarze nowej gminy określone zagadnienia mogą być regulowane w odmienny sposób (niż na terytoriach dotychczasowych gmin), tym niemniej jest to uzasadnione stabilnością obrotu prawnego oraz koniecznością zapewnienia niezakłóconego działania nowej jednostki<sup>55</sup>.

Ustawodawca podkreślił, że wprowadzone rozwiązanie nie pogarsza sytuacji mieszkańców, którzy dotychczas podlegali określonym normom prawa miejscowego<sup>56</sup>. Dodatkowo przepisy te będą mogły być w każdym czasie zastąpione przepisami ustanowionymi przez organy nowej jednostki<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Sejm VII kadencji, druk sejm. nr 2656, s. 61.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

Podobne rozwiązania zostały – omawianą ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. – włączone do u.s.p. Zgodnie z art. 3cb u.s.p.<sup>58</sup> akty prawa miejscowego ustanowione przez organy powiatów albo miast na prawach powiatu przed połączeniem powiatów stają się aktami prawa miejscowego powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

Powyższe nie zmienia faktu, że ustawodawca zdecydował, że – przynajmniej przez określony czas – w gminach lub powiatach powstałych w wyniku połączenia obowiązywać będzie równocześnie kilka aktów prawa miejscowego o charakterze ustrojowym, tytułem przykładu: statutów, regulaminów organizacyjnych urzędów gmin czy starostw, zasad zarządu mieniem gminy lub powiatu, wreszcie zasad, na jakich radni korzystają z ustawowego prawa do diety. Przykładowo, w wyniku wprowadzonych rozstrzygnięć może dojść do paradoksalnych sytuacji, w których radni za udział w tej samej sesji rady gminy będą otrzymywać diety w różnych wysokościach.

Z kolei zgodnie z art. 4eb ust. 1 u.s.g., wprowadzonym Ustawą z dnia 27 października 2017 r., w przypadku zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i jego włączeniu do sąsiedniej gminy,

---

<sup>58</sup> Art. 3cb. u.s.p.:

1. Powiat powstały w wyniku połączenia powiatów wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki połączonych powiatów, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

2. Organy powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.

3. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na powiat, o którym mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub rejestrach następuje na wniosek powiatu.

4. W przypadku gdy rozporządzenie w sprawie połączenia powiatów zostało wydane na wniosek poparty przez wszystkie zainteresowane rady powiatów, powiaty te zawierają porozumienie, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 u.s.p.

5. Akty prawa miejscowego ustanowione przez organy powiatów albo miast na prawach powiatu przed połączeniem powiatów stają się aktami prawa miejscowego powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia.

gmina, do której został włączony ten obszar, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki gminy na tym obszarze, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych. Jak stanowi art. 4eb ust. 2 u.s.g., akty prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ustanowione przez organ gminy przed zmianą granic 1) w części dotyczącej obszaru, który został wyłączony z tej gminy, stają się aktami prawa miejscowego gminy, do której ten obszar został włączony i obowiązują do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ tej gminy, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia zmiany granic gminy; 2) w części dotyczącej obszaru, który nie został wyłączony z tej gminy, pozostają w mocy.

Jak wywodzi R. Marchaj, przepis reguluje dwa podstawowe zagadnienia związane ze zmianą granic gmin przez wyłączenie części obszaru gminy z jednoczesnym jego włączeniem do gminy sąsiedniej<sup>59</sup>. Zdaniem autora pierwszym z nich jest problem przeniesienia pomiędzy gminami ogółu praw oraz obowiązków powiązanych z obszarem znajdującym się po 1 stycznia w granicach innej gminy (art. 4eb ust. 1 u.s.g.)<sup>60</sup>. Natomiast drugą rozwiązywaną kwestią jest obowiązywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze, który wskutek zmiany obszaru gmin został wyłączony, a następnie włączony do gminy sąsiedniej<sup>61</sup>. Jak dalej słusznie wskazuje autor, art. 4eb u.s.g. koresponduje z treścią art. 4ea ust. 5 u.s.g., tworząc zespół norm prawnych określających ogólne zasady następstwa prawnego o charakterze ustrojowym, stosowanych w związku z dokonaniem przez Radę Ministrów szeroko pojętych zmian terytorialnych dotyczących gmin<sup>62</sup>.

Przez dodanie art. 4eb do u.s.g. ustawodawca wyeliminował swoistą lukę prawną; do momentu nowelizacji u.s.g. nie została uregulowana kwestia obowiązywania aktów prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy, który zostaje wyłączony z jej terytorium, a następnie jest włączany do terytorium innej gminy – dotychczas przyjmowano, że tracą one moc

<sup>59</sup> R. Marchaj, *Art.4(eb)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587759655/645527/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> (dostęp: 29 XII 2021).

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

obowiązującą<sup>63</sup>. Ustawodawca, zauważając, że w u.s.g. obowiązują opisane powyżej, wprowadzone ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r., rozwiązania w odniesieniu do łączenia gmin<sup>64</sup>, wprowadził analogiczne regulacje w odniesieniu do zmian terytorialnych opisanych powyżej. Trudno bowiem było zaakceptować różnicowanie sytuacji mieszkańców w zależności od charakteru dokonywanych zmian w podziale terytorialnym państwa<sup>65</sup>.

Ustawodawca słusznie wskazał, że wprowadzone rozwiązania, analogicznie jak te, które znajdują zastosowanie po powstaniu nowej jednostki w wyniku łączenia innych, zapewnią ochronę mieszkańców obszaru jednostki włączanego w granice innej jednostki przed nagłym pogorszeniem ich sytuacji, związanej z utratą mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>66</sup>.

Wreszcie, w celu rozwiania wątpliwości co do obowiązywania aktów prawa miejscowego na obszarze gminy, z której wyłączono dany obszar, przesądzono, że będą one nadal obowiązywać, pomimo zmiany granic jednostki, do czasu wydania nowych aktów<sup>67</sup>.

Zdaniem R. Marchaja zastosowanie art. 4eb ust. 2 u.s.g. nie prowadzi do naruszenia zasady obowiązywania aktów prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły – nie powoduje bowiem sytuacji, w której wcześniej uchwalony akt prawa miejscowego po zmianie granic jednostek samorządu terytorialnego obowiązuje dalej w niezmienny sposób na terenie gminy sąsiedniej<sup>68</sup>. Z dniem bowiem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmiany granic gminy wcześniej wydany akt prawa miejscowego z mocy prawa staje się *de facto* aktem organu stanowiącego gminy, do której nowy obszar został włączony<sup>69</sup>.

Ponieważ jednak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ustanowione przez poprzednie organy będą obowiązywały jedynie przez 3 lata, może to też stać się źródłem naruszenia praw nabytych. Ponadto, *de lege ferenda* ustawodawca mógł rozważyć pozostawienie

<sup>63</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 1886.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> R. Machaj, op. cit.

<sup>69</sup> Ibidem.

obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na stałe – po 3 latach ustanowienie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego również będzie długotrwałe i kosztowne. Powyższe może wywołać niekorzystne zjawisko pozostawienia określonych obszarów bez takich planów. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby gminy dokonały takich zmian samodzielnie – z uwzględnieniem wszakże uwarunkowań społeczno-gospodarczych i w dogodnym dla nich terminie.

### Podsumowanie

Zgodnie z Konstytucją RP przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego jest związana z obszarem działania organów je stanowiących. Istnieją jednak sytuacje, w których ich obowiązywanie może się od tego obszaru oderwać, jak to mamy do czynienia w przypadku połączenia/zmiany granic gmin i powiatów.

Przed nowelizacjami wprowadzonymi ustawami z dnia 25 czerwca 2015 r. oraz 27 października 2017 r. podstawową koncepcją, proponowaną przez przedstawicieli doktryny w odniesieniu do zmian w zakresie przestrzeni obowiązywania aktów prawa miejscowego, była koncepcja zachowania mocy wiążącej przez akty prawa miejscowego obowiązujące na ściśle określonym obszarze – tj. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Natomiast pozostałe akty prawa miejscowego miały wygasać.

Powyższa koncepcja wynika z przyjęcia słusznego założenia, że w świetle normy wynikającej z art. 94 Konstytucji RP, obszar działania danego organu powinien mieć znaczenie jedynie dla ustanowienia aktu prawa miejscowego; nie ma natomiast znaczenia dla jego obowiązywania.

Z kolei ustawodawca zdecydował się na przyjęcie modelu, zgodnie z którym akty prawa miejscowego, co do zasady, nie wygasają. Wprowadzone w drodze nowelizacji regulacje mają dać jednostkom samorządu terytorialnego objętym zmianą granic (lub połączenia) czas na sprawne dostosowanie aktów prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego do nowej sytuacji prawnej<sup>70</sup>. Ustawodawca stanął na stanowisku, że takie rozwiązanie nie kłóci się

---

<sup>70</sup> Por. druk sejm. nr 1886.



z brzmieniem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego – stanowisko to odpowiada w zarysie zaprezentowanym powyżej poglądom doktryny. Należy zaaprobować przyjętą argumentację, zgodnie z którą wprowadzone rozwiązania pozwolą na zagwarantowanie ochrony praw nabytych. Ustawodawca słusznie podnosi, że trudno zaakceptować sytuację, w której z dniem wejścia w życie zmian granic, przestają obowiązywać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowiące np. podstawę uzyskania pozwolenia na budowę<sup>71</sup>.

Podsumowując, należy podkreślić, że nowelizacje zarówno u.s.g., jak również u.s.p. przyniosły wprowadzenie wyczekiwanych od wielu lat, niezbędnych regulacji – luka prawna w tym zakresie została wypełniona odpowiednimi przepisami prawnymi. Analiza znowelizowanych regulacji wykazała, że doprowadziły one do rozwiązania problemów związanych z obowiązywaniem aktów prawa miejscowego w związku ze zmianą przynależności terenu do określonej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, zasadne wydaje się przypuszczenie, że omawiane nowelizacje mogą doprowadzić do przyspieszenia i ułatwienia procesów związanych z połączeniami lub zmiany granic gmin lub powiatów.

#### **THE SPATIAL VALIDITY OF LOCAL LAW ACTS AFTER THE AMENDMENT INTRODUCED BY THE ACT OF 25 JUNE 2015 AMENDING THE ACT ON MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT AND SOME OTHER ACTS**

##### **Summary**

The article deals with the spatial validity of acts of local law. Before the amendments introduced by the Acts of 25 June 2015 and 27 October 2017, the basic concept proposed by the representatives of doctrine with regard to the changes in the spatial validity of acts of local law was the concept of preserving the binding force of the acts of local law in force in a strictly defined area, i.e. local development plans. Other acts of local law were to expire.

As a result of the analysis, it was confirmed that the amendments to both the Act of 8 March 1990 on Municipal Self-Government and the Act of 5 June 1998 on District Self-Government brought about the introduction of necessary regulations that had been awaited for many years – the legal gap in this area was filled with appropriate legal provisions.

---

<sup>71</sup> Ibidem.

The article states that the legislator decided to adopt the model, according to which, in the case of mergers or changes in the borders of municipalities, acts of local law, as a rule, do not expire. The legislator took the position that such a solution does not conflict with the wording of Article 87 Paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Poland, according to which the sources of generally binding law of the Republic of Poland are, in the area of activity of the authorities that established them, the acts of local law.

The analysis of the amended regulations has proved that these new regulations have led to a solution to problems related to the validity of local acts of law in connection with the change of the area's affiliation to a specific local government unit. Thus, it can be assumed that the amendments discussed here may lead to an acceleration and facilitation of processes related to mergers or changes in the borders of municipalities or districts.

**Keywords:** local law – sources of law – spatial validity – local self-government

## LITERATURA

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Kraków 2007.
- Frankiewicz E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12.
- Garlicki L., *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne, Materiały z XXXIX Ogólnopolskiej Konferencji Katedr Prawa Konstytucyjnego*, Ciechocinek 1997.
- Jellinek W., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1928.
- Jyż G., Pławewski Z., Szewc A., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Kraków 2005.
- Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.
- Kelsen H., *General Theory of Norms*, Oxford 1991.
- Kelsen H., *Pure Theory of Law*, Gloucester 1989.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Marchaj R., *Art. 4(eb)*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587759655/645527/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> (dostęp: 29 XII 2021).
- Mijał P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6.
- Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne*, Poznań 2000.
- Skrzydło W., *Komentarz do Konstytucji RP*, Kraków 2002.
- Szewczyk M., *Obszar obowiązkiwania aktów prawa miejscowego*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2.
- Szewczyk M., *Przestrzeń obowiązkiwania aktów prawa miejscowego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania*

---

*Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.

Szewczyk M., *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991.

Winkler G., *Raum und Recht*, Berlin 1999.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia i metody prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.

Zaręba P., *Utrata mocy obowiązującej przepisów prawnych*, Warszawa 1987.

Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*, Poznań 2005.

