

Akty prawa miejscowego, władze jednostek samorządowych

mgr Arkadiusz Łukaszów
Zakład Prawa Administracyjnego
Instytut Nauk Administracyjnych

Źródła prawa w zakresie samorządu terytorialnego

ŹRÓDŁA PRAWA



Konstytucyjne podstawy ST

- Art. 16
- Art. 164 ust. 3
- Art.. 166 ust 3, 167,168
- Art. 169-171
- Art. 169
- Art. 171 ust. 1
- Art. 172

Konstytucyjne podstawy ST

- Konstytucyjnie określonymi źródłami dochodów jednostek samorządu terytorialnego są:
 - Dochody własne
 - Subwencje ogólne
 - Dotacje celowe z budżetu państwa

Konstytucyjne podstawy ST

- Art. 172 Konstytucji (uprawnienia do):
 - Zrzeszania się
 - Przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych
 - Współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zasady korzystania z pierwszych dwóch uprawnień określone zostały w ustawach.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

- Akt ten został sporządzony dnia 15.10.1985r. w Strasburgu w ramach działalności Rady Europy. Karta weszła w życie 1.09.1988r., natomiast Polska ratyfikowała ją 26.04.1993r.
- Karta jest umowa międzynarodową. Jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

- Formalnie Kartę Samorządu Lokalnego stosujemy w Polsce do wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego. EKSL pozwala poszczególnym państwom dokonywać pewnego ograniczonego wyboru przepisów Karty, którymi chcą się związać – Art. 12 Karty

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

- Ograniczenia takie wprowadziły m.in..
Austria, Cypr, Grecja, Holandia,
Hiszpania, Lichtenstein, Malta, Niemcy,
Szwecja, Turcja. Polska przyjęła wszystkie
postanowienia Karty.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

- Art. 4
- Art. 5
- Art. 9
- Art. 10
- Art. 11

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

- EKSL w zakresie prawa do zrzeszania się wprowadza następujące uprawnienia:
 - Do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi
 - Do zrzeszania się z innymi społecznościami lokalnymi w celu realizacji zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania
 - Do przystępowania do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów
 - Do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych
 - Do współpracy ze społecznościami innych państw.

Europejska Karta Samorządu Loklanego

- Postanowienia Karty przewidują sądową ochronę społeczności lokalnych w celu zapewnienia swobodnego wykonywania ich uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej.

Ustawowe podstawy działalności samorządu terytorialnego

- Ustawa z dnia 24.07.1998r. O wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa,
- Rozporządzenie Rady ministrów z dnia 7.08.1998r., w sprawie utworzenia powiatów,
- Ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim

Ustawowe podstawy działalności samorządu terytorialnego

- Elementem urzędniczego prawa administracyjnego jest ustawa o pracownikach samorządowych
- Sfery finansowo – gospodarczej dotyczą ustawy:
 - Ustawa o gospodarce komunalnej
 - Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
 - Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych
 - Ustawa o finansach publicznych
 - Ustawa o funduszu sołeckim

Ustawowe podstawy działalności samorządu terytorialnego

- Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych
- Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

Akty prawa miejscowego

- Definicja :

Akt normatywny skierowany do nieokreślonego z góry kręgu osób, bez względu na to, jakiej faktycznie liczby tych osób będzie dotyczył.

Akty prawa miejscowego

- Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mając moc wiążącą na obszarze (klub części obszaru) działania organu, który je ustanowił.
- Akty prawa miejscowego wydawane są nie tylko przez organy jednostek samorządu terytorialnego, ale także przez terenowe organy administracji rządowej.

Akty prawa miejscowego

● Za akty prawa miejscowego uznano m.in.

- uchwałę organu samorządu terytorialnego dotyczącą utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu opieki zdrowotnej³⁸,
- uchwałę dotyczącą określenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej³⁹,
- uchwałę rady gminy regulującą organizację jednostki organizacyjnej w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści⁴⁰,
- uchwałę zarządu powiatu w sprawie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych⁴¹.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07.

³⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 938/09.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08.

⁴¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06.

Akty prawa miejscowego

● Aktami prawa miejscowego **nie są**:

- uchwała rady o utworzeniu zakładu budżetowego gospodarki komunalnej⁴²,
- uchwała organu samorządu terytorialnego dotycząca zatwierdzenia statutu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej lub zmian w tym statucie⁴³,
- uchwała w sprawie statutu ośrodka pomocy społecznej⁴⁴,
- uchwała rady gminy o wyrażeniu zgody na wydzierżawienie oraz zbycie nieruchomości⁴⁵,
- uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego⁴⁶,

⁴² Wyrok NSA z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07.

⁴⁴ Jeśli uchwała zawiera wyłącznie zapisy regulujące przedmiot działania Ośrodka, jego strukturę organizacyjną oraz gospodarkę finansową jako jednostki budżetowej gminy. Wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09.

⁴⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 543/08.

⁴⁶ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 190/08.

Akty prawa miejscowego

● Aktami prawa miejscowego **nie są**:

- uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy⁴⁷,
- regulamin organizacyjny urzędu gminy nadawany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁴⁸.

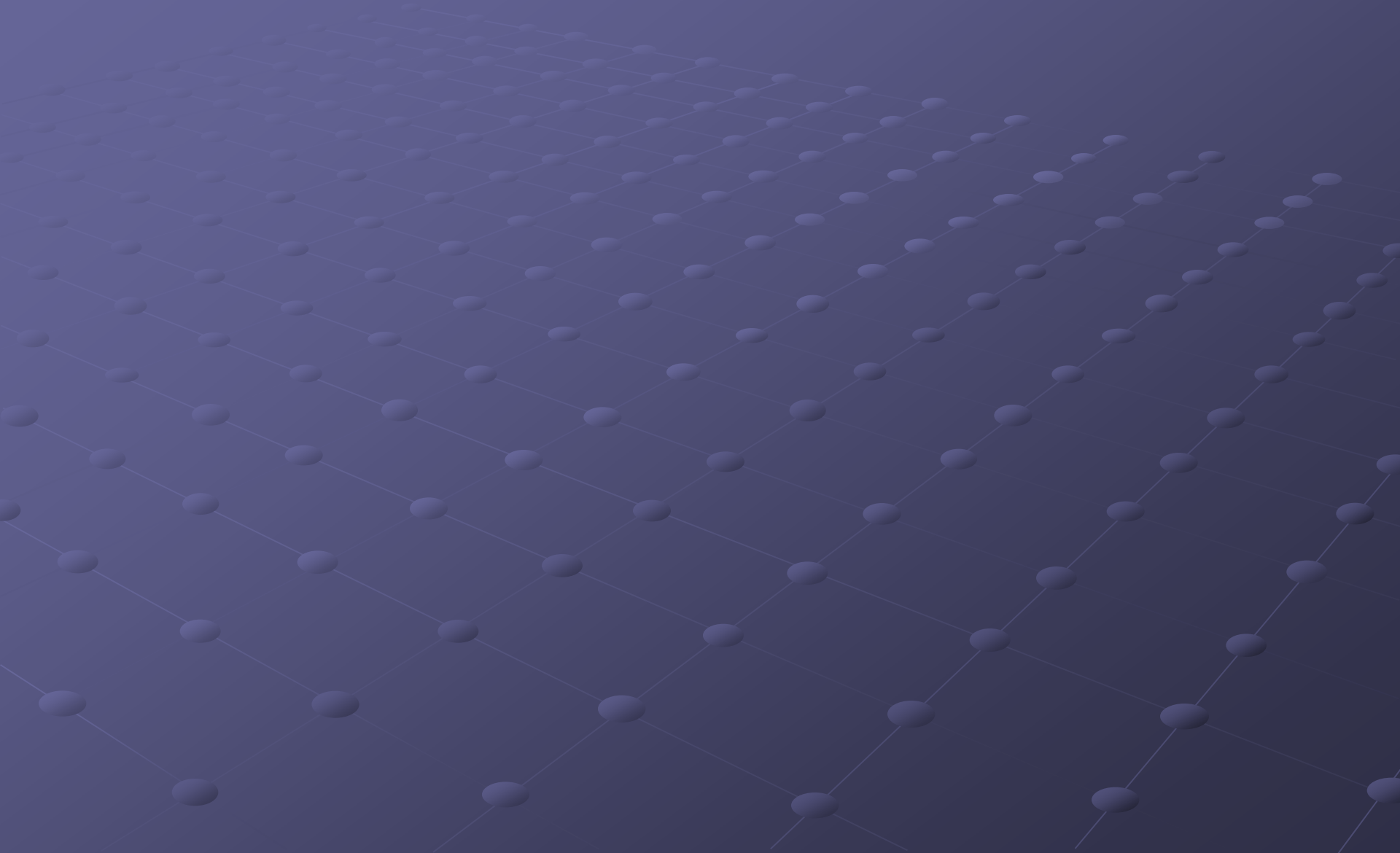
⁴⁷ Wyrok WSA Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Łd 324/03.

Akty prawa miejscowego

- Wyróżnić możemy następujące rodzaje aktów prawa miejscowego:
 1. Statuty – wydawane na podstawie upoważnienia generalnego,
 2. Przepisy wykonawcze – wydawane na podstawie upoważnień szczegółowych
 3. Przepisy porządkowe – wydawane na podstawie upoważnienia generalnego.

Statuty



Statut gminy

Statut obligatoryjnie określa:

- organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy,
- zasady i tryb działania komisji rewizyjnej,
- zasady działania klubów radnych,
- zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

Statut gminy

- Ponadto obowiązkowa regulacja obejmuje szereg zagadnień związanych z istniejącymi wyłącznie na poziomie gminy jednostkami pomocniczymi, takie jak:

- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej,
- zasady uczestniczenia przez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy,
- zakres zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła przez jednostki pomocnicze,
- zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia,
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Statut gminy

- Statut gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po co najmniej 14 dniach od publikacji.

Statut powiatu

Statut reguluje ustrój powiatu. Jego uchwalenie stanowi wyłączną właściwość rady powiatu. Zakres obligatoryjnej regulacji obejmuje: organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji, zasady tworzenia klubów radnych, organizację wewnętrzną i tryb pracy zarządu powiatu, liczbę członków zarządu powiatu (od 3 do 5) oraz zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Statut powiatu podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po co najmniej 14 dniach od tej publikacji.

Statut województwa

Wyłączną właściwość do uchwalenia statutu posiada sejmik województwa. Jest on jednak w tym uprawnieniu ograniczony, ponieważ statut wymaga uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów. Prezes działając w tym zakresie jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym uzgadnia go z punktu widzenia zgodności z prawem, nie wnioskując chociażby w celowość przyjętych w statucie merytorycznych rozwiązań. Statut województwa podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Statut obligatoryjnie określa: zasady i tryb działania zarządu województwa, przedmiot działania, zakres zadań, zasady dotyczące składu, organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji powoływanych przez sejmik, przepisy regulujące stosunki województwa z innymi podmiotami, w tym z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, zasady działania klubów radnych oraz zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Taka regulacja rodzi pytania o możliwość regulacji organizacji wewnętrznej i trybu pracy sejmiku, wobec braku odpowiedniego ustawowego upoważnienia i wobec przepisu konstytucyjnego art. 169 ust. 4. Dopuszczono przy tym zastrzeżenie w drodze statutu kategorii spraw w których podejmowanie uchwał należy do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa.

Inne statuty

- Statut związku gminnego
- Statut związku powiatów

AKTY WYKONAWCZE

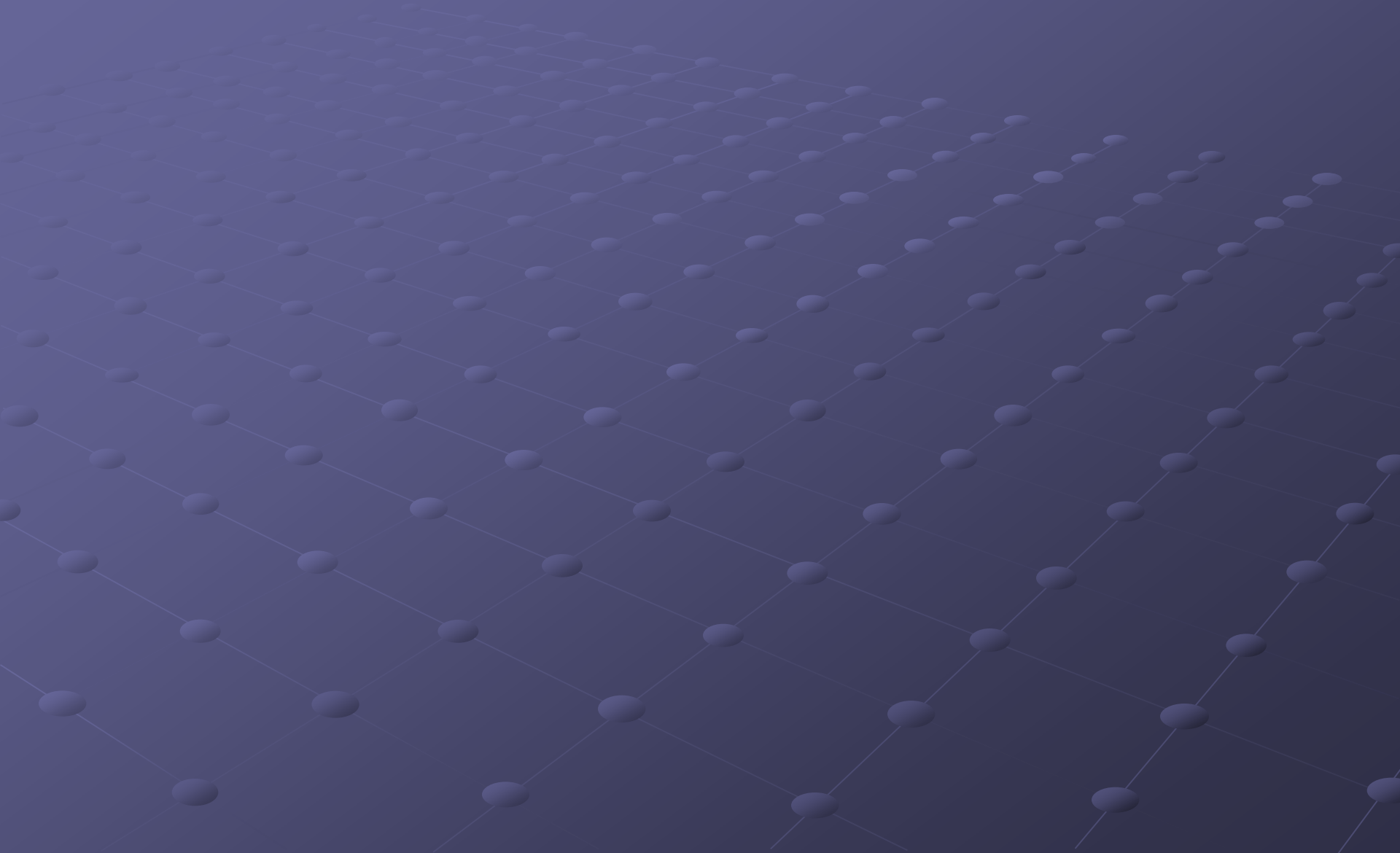


Akty wykonawcze

Wydają je nie tylko organy jednostek samorządu terytorialnego, ale także wojewodowie oraz organy rządowej administracji niespolonej. Wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Upoważnienie to określa organ uprawniony do wydania aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania. Ma ono charakter wiążący, co oznacza, że organowi nie wolno jest wykroczyć poza określony w nim zakres spraw. Takie wykroczenie stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności aktu.

Większość upoważnień zawarta jest w przepisach prawa materialnego. Niektóre zawarte są w ustawach ustrojowych, i tak w ustawie o samorządzie gminnym znajduje się upoważnienie do określenia przez radę gminy zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2), a w ustawie o samorządzie powiatowym upoważnienie dla rady powiatu do określenia szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu oraz zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2).

Przepisy porządkowe



Przepisy porządkowe

Przykładowo za niedopuszczalne uznano regulowanie w drodze przepisów porządkowych następujących zakazów:

- zakazu poruszania się w miejscach publicznych na wrotkach, łyżworolkach i deskorolkach⁵⁶, ponieważ problematyka ta stanowi przedmiot regulacji ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵⁷,
- zakazywania i penalizowania każdego użycia fajerwerków na terenie gminy⁵⁸ w związku z art. 51 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń⁵⁹,
- w zakresie kształtu otoczenia lotniska (wymogów obowiązujących w tym otoczeniu)⁶⁰ w związku z ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (w szczególności art. 87 tego aktu prawnego)⁶¹,
- zakazu handlu okrężnego poza targowiskami⁶².

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., sygn. akt II SA/Po 1399/98.

⁵⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn.zm.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 268/08.

⁵⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn.zm.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2007 r., sygn. akt II GSK 68/06.

⁶¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 z późn.zm.

⁶² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 625/04.

Ogłaszanie aktów prawa miejscowego

- Ustawa z dnia 20.07.2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ogłaszanie aktów prawa miejscowego

Ustawa wymienia 11 kategorii aktów prawnych, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wydawanym przez wojewodę (art. 13 u.o.a.n.):

- 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,
- 3) **statuty związków międzygminnych** oraz **związków powiatów**,
- 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,
- 6) **porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych** zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu i organami administracji rządowej,
- 7) **uchwały budżetowe** gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa,
- 8) **obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta** (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy,
- 9) **rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego** stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (obowiązek publikacji tych rozstrzygnięć obowiązuje od 1 kwietnia 2009 r.),
- 10) **statut urzędu wojewódzkiego**,
- 11) **inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia**, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Organy stanowiące JST

Radny

Definicja mandatu radnego:

Jest to:

- a) Pełnomocnictwo udzielone deputowanemu przez wyborców na skutek aktu wyborczego lub
- b) Zespół praw i obowiązków nabytych w wyniku wyborów

Organy stanowiące JST

1. Status prawny radnego
2. Mandat radnego
3. Obowiązki radnego
4. Uprawnienia radnego
5. Kluby radnych
6. Przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych
7. Wygaśnięcie mandatu radnego

Organy stanowiące JST

Rada gminy

Prowadzi sprawy:

- Organizacyjne
- Planistyczne
- Finansowo – majątkowe
- Osobowe
- Kierowniczo kontrolne
- Reprezentacyjne

Organy stanowiące JST

Rada gminy

Tryb działania rady

Organy stanowiące JST

Rada gminy

Jawność działalności rady

Organy stanowiące JST

Rada gminy

Organy wewnętrzne rady:

- Przewodniczący rady
- Komisje

Organy stanowiące JST

Rada powiatu

Prowadzi sprawy:

- Organizacyjne
- Planistyczne
- Finansowo – majątkowe
- Osobowe
- Kierowniczo - kontrolne
- Inne

Organy stanowiące JST

Rada powiatu

Tryb działania rady

Organy stanowiące JST

Rada powiatu

Jawność działalności rady

Organy stanowiące JST

Rada powiatu

Organy wewnętrzne rady:

- Przewodniczący rady
- Komisje
- Komisja rewizyjna

Organy stanowiące JST

Sejmik Województwa

Prowadzi sprawy:

- Prawotwórcze
- Organizacyjne
- Planistyczne
- Finansowo – majątkowe
- Osobowe
- Kierowniczo kontrolne
- Współpracy zagranicznej
- Inne

Organy stanowiące JST

Sejmik województwa

Tryb działania sejmiku

Organy stanowiące JST

Sejmik województwa

Jawność działalności sejmiku

Organy stanowiące JST

Sejmik województwa

Organy wewnętrzne sejmiku:

- Przewodniczący sejmiku
- Komisje
- Komisja rewizyjna



KONIEC