

**Dorota Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa – Kraków 2007.**

Napisanie podręcznika „Prawo miejscowe” przez cenioną znawczynię tego zagadnienia, Autorkę podstawowych publikacji dotyczących problematyki prawa miejscowego<sup>1</sup> należy przyjąć z dużym zadowoleniem. Zapotrzebowanie na opracowanie ułatwiające zrozumienie roli prawa miejscowego przez studentów prawa, administracji czy ekonomii i zarządzania oraz radnych wszystkich szczebli i szerokie rzesze pracowników urzędów terenowej administracji publicznej, jest olbrzymie.

Konstytucja RP z 1997 roku, tworząca zamknięty system źródeł prawa w Polsce, wymienia w art. 87 prawo miejscowe po Konstytucji, ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz rozporządzeniach, podkreślając, że jest ono źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych i społecznych, a m.in. członkostwo w Unii Europejskiej, dość wyraźnie podniosły rangę prawa wspólnotowego, a także znaczenie prawa tworzonego przez zdecentralizowane organy samorządu terytorialnego. Uściślenie i sprecyzowanie roli prawa miejscowego ma szczególne znaczenie dla prawa administracyjnego. Prawa nieskodyfikowanego, do tworzenia którego upoważnione są liczne organy, którego przepisy powstawały w różnych okresach historycznych, są bardzo często zmieniane i którego normy regulują znaczną większość uprawnień i obowiązków organów władzy publicznej i poszczególnych obywateli. Deklarowa-

---

<sup>1</sup> M.in. Dorota Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003; *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.) *System prawa administracyjnego*, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakamycze 2006.

nie prze Konstytucję RP w art. 2 demokratycznego państwa prawnego, stwarza obowiązek stworzenia czytelnego i zrozumiałego, a także jednolitego i wewnętrznie spójnego systemu źródeł obowiązującego prawa, bez którego zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i pewności obrotu prawnego jest w praktyce niemożliwe, a co najmniej poważnie utrudnione. Klarowny system źródeł prawa w dużej mierze zapobiega wykorzystywaniu przepisów prawa do doraźnych rozgrywek m.in. politycznych czy osiągnięcia korzyści materialnych.

Rozwój cywilizacyjny i gospodarczy świata, powoduje szybki wzrost działań organów administracji publicznej, które w ramach swoich poczynań, zwiększają ilość tworzonych i obowiązujących powszechnie przepisów. Zauważalny wzrost lokalnego prawodawstwa uzasadniony jest ogólnym rozszerzeniem się zakresu działań administracji oraz zwiększeniem wpływu czynników lokalnych związanych z rosnącymi i ciągle zmieniającymi się potrzebami terenu. Zauważalna w państwach Unii Europejskiej rosnąca rola samorządów terytorialnych, wzrost ich samodzielności i samorządności oraz umacnianie się regionalizmu, tworzą konieczność podniesienia rangi badań nad źródłami prawa a przede wszystkim rozszerzającego się ilościowo i umacniającego swą pozycję w systemie źródeł prawa, prawa miejscowego.

Prawo miejscowe w coraz większym stopniu reguluje prawa podmiotowe obywateli oraz stwarza podstawy działań organów administracji publicznej, w tym także władczych. Ze względu na rozszerzający się zasięg regulacji i bezpośredniość wpływania na prawa i obowiązki obywatela, staje się w coraz większym stopniu podstawą codziennego kształtowania sytuacji prawnej obywateli. W związku z tym zwiększanie zainteresowania prawem miejscowym, dążenia do podniesienia jego jakości zarówno w sensie materialnym jak i formalnym, zasługują na uznanie oraz silne poparcie.

Podręcznik, znacznie przekraczający wymogi stawiane tego typu opracowaniom, choćby ze względu na duży ładunek szczegółowych informacji oraz nasycenie rozważań, podawanymi w bardzo przystępnej formie, treściami teoretycznymi, odpowiada na powszechnie dostrzeganą potrzebę stworzenia pracy dogłębnie analizującej i w określonym sensie porządkującej zagadnienia prawa miejscowego.

Konstrukcja pracy oparta o trzy części dzielące się na dwadzieścia dwa rozdziały jest logiczna i przejrzysta. Rozważania zawarte w części pierwszej (rozdziały I-IV) dotyczą przede wszystkim charakteru prawnego aktów prawa miejscowego a oparte są na pogłębionej analizie istoty źródeł prawa, legislacji administracyjnej oraz konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz. Druga część (rozdziały V-XIV) poświęcona jest analizie zasad stanowienia i obowiązywania aktów prawa miejscowego, opartej o teoretyczne rozważania dotyczące m.in. podstaw prawnych tworzenia przepisów prawnych, podmiotów upoważnionych do stanowienia i warunków obowiązywania. W trzeciej części (rozdziały XV-XXII) znajdują się rozważania na temat sposobów zapewnienia jedności systemu prawa, a przede wszystkim legalności działań prawotwórczych organów lokalnych, przyczyn i skutków utraty mocy obowiązującej przepisów oraz odpowiedzialności z tytułu normatywnej bezprawności. Oparcie wielu wątków o doświadczenia praktyczne prawotwórstwa lokalnego, rozstrzygnięcia nadzorcze oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, podnosi wartość pracy.

Praca wyraźnie określa prawo miejscowe zgodnie ze znaczeniem nadanym przez Konstytucję RP pojęciu „akty prawa miejscowego”, a używane różne pojęcia np. „prawo lokalne” czy „akty terenowe”, traktuje jako tożsame z konstytucyjnym znaczeniem zawartym w art. 87 ust. 2. Podkreśla, że pojęcie prawo miejscowe obejmuje tylko akty prawa powszechnie obowiązującego, tworzonych przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Zaznacza że także rozumienie pojęcia prawa miejscowego nie obejmuje przepisów tworzonych przez organy nie wymienione w Konstytucji RP np. samorządu specjalnego, czy stanowionych przez organy centralne ale obowiązujących tylko na określonej części terytorium państwa.

Rozważania dotyczące prawa miejscowego są umiejętnie powiązane z rozważaniami ogólnymi, dotyczącymi np. pojęcia prawa administracyjnego, źródeł prawa powszechnie obowiązującego, rodzajów i systemu źródeł prawa administracyjnego, źródeł prawa wewnętrznego, tzw. niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego oraz

tw. prawa sędziowskiego. Oryginalne i twórcze komentarze do poglądów innych autorów, odnoszących się np. do roli i znaczenia prawa sędziowskiego, choć nie znalazło ono jeszcze w polskiej doktrynie powszechnej akceptacji, wyznaczają kierunki i wyraźnie ułatwiają dalsze badania. Autorka ukazuje m.in. rolę wypracowywania przez działalność sądów, określonych zasad odgrywających znaczącą rolę w tworzeniu, rozwoju a przede wszystkim stosowaniu prawa administracyjnego. Wskazuje, że np. w orzecznictwie sądów wykształciło się pojęcie decyzji administracyjnej. Miało to znaczenie ze względu na obowiązujące w ubiegłych latach ograniczenie kontroli sądowej do tej prawnej formy działania organów administracji i doprowadziło do uznania że o tym, czy konkretny akt jest decyzją nie decyduje forma lecz treść aktu, co w konsekwencji wyraźnie zwiększyło zakres ochrony praw obywateli i innych podmiotów. Konsekwentne negowanie w orzecznictwie sądów możliwości opierania decyzji administracyjnych na tzw. uchwałach samoistnych Rady Ministrów oraz zarządzeniach ministrów i terenowych organów administracji nie opartych na wyraźnym ustawowym upoważnieniu lub opierania ich na przepisach regulujących wyłącznie kompetencje tych organów, przyczyniło się do zlikwidowania tej normotwórczej działalności organów administracji.

Poczesne miejsce w podręczniku zajmują rozważania dotyczące przyczyn powierzenia kompetencji stanowienia prawa powszechnie obowiązującego organom terenowym oraz stosunku prawa miejscowego do koncepcji jednolitego systemu prawnego obowiązującego w państwie i podkreślonego w art. 3 Konstytucji RP. Interesujące są rozważania dotyczące ewolucji zasad stanowienia i roli prawa miejscowego w polskim porządku prawnym. Ułatwiają one czytelnikowi zrozumienie zagadnienia dotyczących pojęcia i cech prawa miejscowego, miejsca w systemie źródeł prawa i równorzędności hierarchicznej aktów prawa miejscowego.

Fragmenty podręcznika poświęcone podstawom prawnym stanowienia aktów prawa miejscowego, są wartościowym i twórczym wkładem w rozwój doktryny prawa administracyjnego. Porządkują istniejące w teorii różne poglądy, uwypuklają m.in. zakres swobody aktów wykonawczych i zakaz subdelegacji kompetencji prawotwór-

czych oraz umiejętnie wyróżniają rodzaje aktów prawa miejscowego. Analiza dotyczące podmiotów upoważnionych do stosowania prawa miejscowego oraz jego prawnych form, wymogów proceduralnych, publikacji, obowiązkowego i fakultatywnego stanowienia prawa miejscowego, bezczynności prawotwórczej organów lokalnych, mocy wiążącej i skuteczności aktów prawa miejscowego, kontroli i nadzoru – ze szczególnym uwzględnieniem kontroli legalności przez sądy administracyjne – czy przesłanek utraty mocy obowiązującej prawa miejscowego, dokonana w oparciu o bogatą literaturę, także obcojęzyczną, orzecznictwo sądowe i znajomość praktyki, jest twórczym rozwinięciem i pogłębieniem wielu aktualnych rozważań teoretycznych i odpowiedzią na pytania praktyki. Twórcza analiza wielu istotnych zagadnień jest cennym wkładem w rozwój nauki prawa administracyjnego. Podsumowując dotychczasowe różnorodne badania, analizy i dociekania, tworzy dobry punkt wyjścia do dalszych twórczych dyskusji. Podręcznik „Prawo miejscowe” z pewnością wejdzie do rzędu trwałych pozycji literatury nauki prawa administracyjnego. Powinien wpłynąć na działania legislacyjne i poczynania praktyczne organów terenowej administracji publicznej a także przyczynić się do realizacji cennych postulatów i wniosków jak np. dotyczących stworzenia specjalnej ustawy o zasadach i trybie wydawania aktów prawa miejscowego. W podręczniku można znaleźć przekonujące uzasadnienie tego wniosku, m.in. podkreślające że pozwalałaby ona na wyeliminowanie rozrzucenia przepisów upoważniających do tworzenia przepisów prawa miejscowego w wielu ustawach i ich zróżnicowania, sprzyjającego powstaniu spójnego i pozbawionego luk systemu prawa miejscowego, a także ułatwiła usystematyzowanie istniejących różnic między aktami administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego. Ponadto pozwoliłaby na ściślejsze określenie różnic między funkcjonowaniem scentralizowanej administracji rządowej i zdecentralizowanym samorządem terytorialnym.

Książka „Prawo miejscowe” znacznie powiększa wiedzę o roli prawa miejscowego w funkcjonowaniu demokratycznego i zdecentralizowanego państwa będącego wspólnym dobrem wszystkich obywateli.

*Prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski*