

Stanisław Bułajewski, dr hab. nauk prawnych, autor ok. 90 publikacji. Specjalizuje się w zakresie prawa konstytucyjnego, prawa samorządowego, a w szczególności w problematyce prawa miejscowego i kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego. Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Nauki o Państwie na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, od 2005 r. radca prawny. W latach 2002–2014 radny powiatu mrągowskiego, w tym jego przewodniczący, a w latach 1998–2002 radny Mrągowa. W latach 2014–2018 radny Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Obecnie, tj. od 22 listopada 2018 r., jest burmistrzem Mrągowa; ORCID: 0000-0002-7067-4153.

ARTYKUŁY

Brak ustawowego
określenia zasad
i trybu stanowienia aktów
prawa miejscowego
jako bezczynność
polskiego ustawodawcy

Stanisław Bułajewski

1. Wprowadzenie

Problematyka stanowienia aktów prawa miejscowego ma szczególne znaczenie nie tylko dla społeczności lokalnych, lecz także terenowych organów administracji rządowej, które to również zostały wyposażone w tożsamą kompetencję. Zakres niniejszego artykułu nie pozwala na dokładną analizę kwestii odnoszących się do aktów prawa miejscowego stanowionych przez wszystkie możliwe podmioty wyposażone w przymiot tworzenia prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też w ramach opracowanych poniżej zagadnień przedstawię jedynie działalność stanowiącą organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego¹.

Postaram się również odpowiedzieć na pytanie, czy obietnica złożona przez ustrojodawcę w art. 94 (ostatnie zdanie) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² została (czy też nie została) zrealizowana, a więc czy zgodnie z treścią wyżej wymienionego artykułu Sejm uchwalił ustawę (czy też jej nie uchwalił), która by normowała kwestię zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego.

1 Niniejszy artykuł stanowi uaktualnienie napisanego przed 13 laty artykułu: S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?* [w:] *Konstytucja – ustrój polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 51–72. Zob. również M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019, s. 81–84.

2 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja.

2. Pojęcie aktu prawa miejscowego – ustalenia podstawowe

Zanim przejdę do analizy kwestii zawartych zarówno w tytule, jak i w drugiej części wstępu artykułu, chciałbym choć w okrojonym zakresie przeanalizować podstawowe pojęcie, a mianowicie – „akty prawa miejscowego”. I tak Konstytucja w art. 87 ust. 2 wskazuje, iż akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Oczywiście akty te obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Co więcej, na obszarze gminy, powiatu i województwa ich moc prawna jest taka sama jak moc ustaw czy rozporządzeń.

Termin „akty prawa miejscowego” budzi wciąż wiele kontrowersji, ponieważ nie jest jednoznaczny. Pierwszą definicję legalną prawa miejscowego możemy odnaleźć w ustawie z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym³.

Natomiast ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym w art. 40 ust. 1 określiła, iż przepisy powszechnie obowiązujące stanowione przez organy samorządu będą określane mianem przepisów gminnych⁴ (przepisy powszechnie obowiązujące wydawane przez wojewodów w drodze rozporządzeń to przepisy miejscowe)⁵. Obecnie terminologia ta została ujednolicona i dostosowana do nazewnictwa ustalonego w art. 87 Konstytucji. Wszystkie ustawy samorządowe (gminna, powiatowa i wojewódzka) oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie zawierają odpowiednie rozdziały odnoszące się do aktów prawa miejscowego stanowionego przez wyżej wskazane podmioty. W tym miejscu nie możemy oczywiście zapomnieć o bardzo ważnym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., w którego uzasadnieniu Trybunał słusznie zauważył, iż „Konstytucja posługuje się tylko ogólną definicją aktów prawa miejscowego. Mimo dużego zróżnicowania tych aktów zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym (akty organów administracji rządowej i samodzielnych, o zupełnie innej pozycji ustrojowej, organów samorządu terytorialnego) Konstytucja nie wymienia ich nazw rodzajowych. W poszczególnych ustawach, będących podstawą wydawania aktów prawa

3 T.j. Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183.

4 Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

5 Zob. szerzej W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 52–58.

miejscowego, występują one jako uchwały, zarządzenia lub rozporządzenia porządkowe, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego itp. Co więcej, samo nazwanie jakiegось aktu administracji rządowej rozporządzeniem, a aktu organu samorządu terytorialnego uchwałą nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego⁶. Niezbędne są każdorazowe ustalenia, czy dany akt mimo swojej specyfiki przedmiotowej lub podmiotowej i takiego a nie innego stopnia konkretyzacji jest lub nie jest aktem prawa miejscowego⁷. Tak zróżnicowana wewnętrznie sfera prawotwórstwa wymaga też traktowania w sposób odrębny każdego rodzaju aktu prawa miejscowego przy badaniu, czy mieści się on w wymogach związanych z aktami normatywnymi określonymi w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji⁸.

Możemy także zdefiniować prawo miejscowe poprzez wskazanie jego cech charakterystycznych, dzięki którym będziemy mogli odróżnić je od innych aktów prawotwórczych⁹.

6 W 2001 r. Wojewoda Dolnośląski próbował pomóc prawodawcom lokalnym w kwalifikowaniu uchwał, które miałyby przymiot aktów prawa miejscowego. Owa pomoc polegała na ustaleniu zamkniętego wykazu samorządowych aktów prawnych podlegających publikacji w dziennikach urzędowych. Oczywiście, jak łatwo można się domyślić, Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się negatywnie w kwestii przygotowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego wytycznych i stwierdził, że „nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest nadzorem prawnym. Jego kryterium stanowi legalność, a organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach określonych ustawami. Żadna ustawa nie przyznaje wojewodzie kompetencji do formułowania i przekazywania organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego jakichkolwiek wytycznych, w tym oczywiście także takich, które z założenia miałyby stanowić pomoc dla organów samorządu we właściwym kwalifikowaniu podejmowanych uchwał, jako aktów prawa miejscowego lub aktów o innym charakterze. Takie działanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza ustrojową samodzielność jednostek samorządu, którym są przekazywane” – wyr. NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., (I OSK 1562/11, NZS 2012, nr 1, poz. 14, s. 128, Legalis nr 417531).

7 Zob. przykładowo wyr. NSA z dnia 13 listopada 2009 r., (II OSK 1331/09), w którego uzasadnieniu czytamy m.in.: „Uchwała w sprawie herbu gminy nie ma charakteru wewnętrznego, a spełnia cechy przypisane aktowi prawa miejscowego. Jest rozstrzygnięciem, które odpowiada cechom aktu normatywnego: aktu, który nie konsumuje się przez jednorazowe zastosowanie, a obowiązuje nieokreślony krąg podmiotowy w układzie zewnętrznym a nie tylko wewnętrznym – pomiędzy organami gminy”.

8 Zob. wyr. TK z dnia 6 października 2004 r., (SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97).

9 Zob. S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek...*, s. 54–55.

3. Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego – uwarunkowania konstytucyjne

Po reaktywowaniu w 1990 r. samorządu gminnego, a w 1999 r. samorządu powiatowego i wojewódzkiego wszystkie wyżej wskazane szczeble samorządu nabyły prawo do stanowienia przepisów miejscowych. Podstawa do stanowienia prawa w jednostkach samorządu terytorialnego znajduje się przede wszystkim w art. 94 Konstytucji. Artykuł ten stanowi: „Organ samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie¹⁰, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania prawa miejscowego określa ustawa”. Konstytucja o prawie miejscowym wypowiada się jeszcze w trzech miejscach¹¹. Analizując wyżej wymienione przepisy, możemy wyciągnąć kilka wniosków.

- 1) Ustrojodawca wskazał zamknięty katalog podmiotów¹², którym przysługuje uprawnienie do stanowienia prawa miejscowego. W gminie, powiecie i województwie będzie tym podmiotem głównie organ uchwałodawczy oraz (choć w bardzo ograniczonym zakresie) organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, jak słusznie zauważono, nie ma pozwolenia, by ustawodawca zwykły miał możliwość wskazania innych organów, poza określonymi w art. 94 Konstytucji, do stanowienia aktów prawa miejscowego¹³. Z komentowanego powyżej przepisu nie możemy też wyprowadzić prawa do stanowienia przepisów miejscowych, które byłyby autonomiczne względem ustaw, co jest możliwe np. w Republice Federalnej Niemiec¹⁴.

10 Zob. wyr. WSA w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2021 r., (III SA/GI 1427/21, Lex nr 3287161).

11 Por. art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1 i 2 i art. 184 Konstytucji. Zob. też P. Lisowski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy powiatu* [w:] Powiat, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 82.

12 Zdanie przeciwne wyraża J. Jeżewski, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 167.

13 Zob. M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 18.

14 W Republice Federalnej Niemiec „[...] jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spraw przekazanych do ich kompetencji i nie uregulowanych inaczej ustawowo mają prawo stanowienia tzw. statutów miejscowych, które mogą obejmować nie tylko określanie wewnętrznego ustroju gminy, ale także stanowienie przepisów zawierających, powszechnie obowiązujące normy o charakterze materialnym” – M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 19.

- 2) Jak słusznie zauważono, art. 87 ust. 2 Konstytucji w sposób niepozostawiający jakichkolwiek wątpliwości przesądza o wielu kwestiach mających znaczenie ustrojowe w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Przepis ten m.in. rozstrzyga, iż organy jednostek samorządu terytorialnego są nie tylko ustawowo, lecz także ustrojowo upoważnione do stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym¹⁵.
- 3) Art. 87 ust. 2 wraz z art. 88 ust. 1 Konstytucji narzuca prawodawcom lokalnym ogólną nazwę dla wszystkich aktów, które mają charakter powszechnie obowiązujący. Akty te, zarówno w rozumieniu Konstytucji, jak i całego systemu prawa, są aktami prawa miejscowego. Jest to niezmiernie istotne, albowiem do czasu przeprowadzenia reform ustrojowych z przełomu lat 80. i 90. nie było jednolitości, jeżeli chodzi o nazewnictwo odnoszące się do norm lokalnych¹⁶.
- 4) Konstytucyjny wymóg publikacji aktu prawa miejscowego zawarty został w art. 88 ust. 1¹⁷.
- 5) W sposób niepozostawiający jakichkolwiek wątpliwości w art. 94 Konstytucji odniesiono się do terytorialnego zasięgu obowiązywania aktów prawa miejscowego¹⁸. Stwierdzono również, iż podstawa prawna stanowienia prawa miejscowego musi znajdować się w akcie normatywnym o randze ustawy. Nie wprowadzono więc – jak słusznie zauważyli Piotr Lisowski i Adam Ostapski – konstytucyjnego wymogu zobowiązującego prawodawcę lokalnego do legitymowania się każdorazowo szczegółowym upoważnieniem, w którym byłyby zawarte wytyczne nie tylko co do zakresu spraw, lecz także co do treści podejmowanego aktu prawa miejscowego. Ustrojodawca poprzestał na ogólnym stwierdzeniu, które dopuszcza stanowienie prawa miejscowego jedynie w sytuacji istnienia wyraźnej podstawy prawnej w akcie prawnym o randze ustawy¹⁹. Naczelny Sąd Administracyjny zresztą potwierdził, że nie zostały konstytucyjnie określone wymogi co do upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego²⁰.

15 Zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 11.

16 Zob. *ibidem*, s. 14–15.

17 Zob. S. Bułajewski, *Zakres jawności działania organów stanowiąco-kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego – stan obecny i perspektywy zmian* [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 131–132.

18 Zob. w niniejszym artykule uwagi do pkt. 2 ppkt. 1, 3.

19 Zob. P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.

20 Zob. wyr. NSA z dnia 16 maja 2006 r., (I OSK 326/06, Lex nr 236575).

W art. 94 ustrojodawca poniekąd „obieczał”, iż powstanie ustawa, która określi zasady i tryb stanowienia aktów prawa miejscowego. Niestety, nie doczekaliśmy się takiej ustawy, która by kompleksowo i wyczerpująco określiła zasady techniki prawodawczej obowiązujące wyłącznie prawodawców lokalnych. Powyższe zagadnienia na szczeblach wszystkich jednostek samorządu terytorialnego są regulowane (choć jedynie fragmentarycznie) przez przepisy samorządowych ustaw ustrojowych.

- 6) W kontekście powyższych uwag niezwykle istotny jest inny konstytucyjny przepis, a mianowicie art. 169 ust. 4, który stanowi, iż „ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”. Możemy więc stwierdzić, iż prawo stanowienia statutów jako aktów samorządowego prawa miejscowego jest przejawem autonomii samorządu terytorialnego, a poprzez nadanie uprawnienia do stanowienia statutów państwo przenosi na wspólnotę samorządową lub inne osoby prawne pewien zakres kompetencji do tworzenia prawa.
- 7) Niezwykle ważnym elementem procesu stanowienia aktów prawa miejscowego, który również znalazł swoją konstytucyjną regulację, jest możliwość stwierdzania nieważności prawa tworzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja właśnie w art. 184 stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę nad działalnością administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej²¹.

4. Bezczynność ustawodawcy w ustawowej regulacji zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego

Punktem wyjścia prowadzonych w tym miejscu rozważań jest stwierdzenie, że w obecnym stanie prawnym nie obowiązuje jakakolwiek regulacja ustalająca precyzyjnie i kompleksowo zasady i tryb podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Uregulowanie tej materii we wszystkich

21 Zob. również M. Ługiewicz, *Legislacja w jednostkach samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2018, s. 126–132.

ustawach samorządowych jest na tyle fragmentaryczne, że nie daje dostatecznego obrazu zasad tworzenia prawa przez samorząd terytorialny.

Takie postępowanie ustawodawcy jest moim zdaniem sprzeczne z postanowieniem wielokrotnie już cytowanego art. 94 Konstytucji. Artykuł ten *in fine* wyraźnie stanowi, iż zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podobne stanowisko prezentuje Marek Szewczyk, który uważa, iż z treści zdania drugiego analizowanego przepisu Konstytucji może wynikać zapowiedź ustawowego uregulowania zasad wydawania aktów prawa miejscowego. *Ratio legis* takiego rozwiązania jego zdaniem należy upatrywać w tym, iż obecna regulacja konstytucyjna na temat stanowienia prawa miejscowego w porównaniu z wymogami narzuconymi organom upoważnionym konstytucyjnie do wydawania rozporządzeń jest niezwykle lakoniczna²². Stanowisko takie popiera także Kazimierz Działocha, który wyraźnie stwierdził, iż „tryb wydawania aktów prawa miejscowego stanowi samodzielną materię ustawy, niezdeteminowaną w zasadzie przepisami konstytucji, których w Konstytucji brak. Ustawa określi je zatem na zasadzie aktu w istocie uzupełniającego Konstytucję”²³.

Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny sformułowanie zawarte w zdaniu drugim art. 94 Konstytucji można rozumieć dwojako: albo jako skierowany do ustawodawcy nakaz uchwalenia odrębnej ustawy, która kompleksowo regulować będzie kwestie związane ze stanowieniem prawa miejscowego, albo jako nakaz uregulowania tych zagadnień w poszczególnych samorządowych ustawach ustrojowych²⁴. Niestety, ustawodawca (moim zdaniem błędnie) wybrał to drugie rozwiązanie.

Dlatego też w tym miejscu nie pozostaje mi nic innego, jak w pełni zgodzić się ze stanowiskiem, jakie sformułował Jan Jeżewski, który także popiera pogląd uregulowania interesującej nas materii w odrębnej ustawie. Twierdzi on ponadto, iż zgodnie z art. 94 zd. drugie Konstytucji „ustawa ta powinna zawierać również reguły kolizyjne, rozstrzygające sporne kwestie w przypadku konkurencyjnego stosowania na tym samym obszarze aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządowe i organy administracji rządowej, a także przez organy samorządowe gminy i jednocześnie przez

22 Zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 19.

23 K. Działocha, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP [w] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 6–7.

24 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 472–473.

organy innych form samorządu terytorialnego”²⁵. Niestety, działanie ustawodawcy doprowadziło do sytuacji, w której „zamiast regulacji kompleksowej istnieje regulacja fragmentaryczna, nieobejmująca swoim zakresem wszystkich problemów, niedoskonała zwłaszcza w określeniu reguł kolizyjnych oraz w rozstrzyganiu sporów rodzących się na skutek konkurencyjnego stosowania na tym samym obszarze aktów prawa miejscowego stanowiącego z jednej strony przez organy samorządu terytorialnego, a z drugiej – przez terenowe organy administracji rządowej”²⁶.

Samorządowe ustawy ustrojowe w rozdziałach zatytułowanych „akty prawa miejscowego [...]” niemal całkowicie (jak już wcześniej wskazałem) zignorowały materię zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego²⁷.

Na przykładzie regulacji (zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych) możemy łatwo zauważyć, iż przepisy te nie dają należytego obrazu i nie odpowiadają na pytanie, jak w sposób prawidłowy można stanowić prawo miejscowe w jednostkach samorządu terytorialnego. Dlatego też wyczerpujące omówienie problematyki samorządowego prawa miejscowego nie jest możliwe bez odwołania się do odpowiednich regulacji zawartych w Konstytucji, w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁸ oraz ustawach administracyjnego prawa materialnego²⁹.

Uważam, że jedynym rozwiązaniem jest określenie zasad i trybu uchwalodawczego w odrębnej ustawie, która będzie miała zastosowanie do aktów prawa miejscowego podejmowanego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Jeżeli taka ustawa nie powstanie, to w dalszym ciągu będziemy mieli do czynienia m.in. z problemem zaliczenia uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego do kategorii aktów wewnętrznie obowiązujących lub aktów mających moc powszechnie obowiązującą. Co gorsza, z tym problemem

25 J. Jeżewski, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 167. Zob. również E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych – Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 136.

26 B. Banaszak, *op. cit.*, s. 473.

27 Zob. art. 40–42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.); art. 40–45 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.); art. 89–91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).

28 T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

29 Zob. D. Dąbek, *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat. Uwagi wstępne* [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 239.

borykają się organy nadzoru i sądy administracyjne, które w stosunku do tych samych treściowo uchwał wydają diametralnie różne rozstrzygnięcia nadzorcze czy też orzeczenia sądowe³⁰.

Na marginesie można tylko wspomnieć, iż polskiemu ustawodawstwu znana jest ustawa, która (co prawda lakonicznie, ale jednak) regulowała zasady i tryb stanowienia przepisów miejscowych. Mam tu oczywiście na myśli ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe³¹. Akt ten dużo dokładniej niż obecne ustrojowe ustawy samorządowe regulował takie kwestie jak: upoważnienie generalne i szczegółowe, inicjatywa uchwałodawcza, opiniowanie przepisów prawnych, forma przepisów prawnych, zasady ogłaszania przepisów prawnych, postanowienia szczególne dotyczące zarządzeń porządkowych³².

5. Stanowienie aktów prawa miejscowego a zasady techniki prawodawczej

Jeżeli chcemy określić zasady techniki uchwałodawczej, jakie powinny mieć zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego, powinniśmy posilkować się aktami prawnymi rangi podustawowej, głównie przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³³. Niestety, i to rozporządzenie nie rozwiewa wszystkich wątpliwości, albowiem nie zawiera odrębnego uregulowania, które dotyczyłoby zasad techniki prawodawczej stanowienia aktów prawa miejscowego, a jedynie ogólne sformułowania odsyłające do rozdziałów, które odnoszą się do aktów wewnętrznych, wykonawczych czy też ustaw. Powyższe rozporządzenie jest jednak o wiele lepsze niż poprzednie, które nie określało praktycznie niczego, jeżeli chodzi o zasady stanowienia prawa miejscowego, a jedynie zawierało stwierdzenie: „opracowywanie oraz rozpatrywanie

30 Zob. obszernie na ten temat S. Bułajewski, *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 118–127.

31 Dz. U. Nr 8, poz. 47.

32 Ustawa ta uchylała rozdział VIII (art. 108–113) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (t.j. Dz. U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555).

33 Rozporządzenie z dnia 20 czerwca 2002 r. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

projektów aktów normatywnych ustanawiających prawo miejscowe regulują odrębne przepisy”³⁴, a tych przecież nie uchwalono.

Analizę przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, oczywiście w kontekście stanowienia aktów prawa miejscowego, rozpocznę od pytania: do czego służy owo rozporządzenie i czego dotyczy?

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest prosta – zasady techniki prawodawczej dotyczą kwestii związanych z przygotowaniem i opracowaniem wszystkich możliwych aktów normatywnych, w tym także aktów prawa miejscowego. Adresowane są one do wszystkich podmiotów, które przygotowują pod względem formalnym i merytorycznym projekty m.in. norm lokalnych³⁵.

Sławomira Wronkowska, moim zdaniem, w pełni zasadnie podaje pod wątpliwość kilka kwestii. Zastanawia się m.in., czy zasady techniki prawodawczej są wiążące we wszystkich stadiach procesu prawodawczego. Po długich rozważaniach udziela odpowiedzi pozytywnej³⁶. Różne są także poglądy na temat sankcji, jakie grożą prawodawcy (w naszym wypadku prawodawcy lokalnemu) za naruszenie w trakcie procesu uchwałodawczego wyżej wymienionych zasad. I tak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się najczęściej do wniosku, iż naruszenie zasad techniki prawodawczej nie powoduje zazwyczaj sankcji w postaci nieważności aktu, a jedynie prowadzi do sytuacji, w której mamy do czynienia z aktem gorszej jakości. Przykładowo Trybunał stwierdził, iż „naruszenie Zasad Techniki Prawodawczej (które nie są aktem o randze ustawowej) tylko w wyjątkowych wypadkach może uzasadniać uznanie niekonstytucyjności badanej normy z uwagi na naruszenie procedury jej stanowienia”³⁷. Przeciwnie stanowisko wyraża w swoich licznych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, iż zasady techniki prawodawczej są aktem prawnie wiążącym, a ponadto mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego³⁸. Tym samym naruszenie podstawowych zasad techniki prawodawczej prowadzi zdaniem

34 Uchwała Rady Ministrów nr 147 z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (M.P. Nr 44, poz. 310).

35 Zob. podobnie S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 15.

36 Zob. *ibidem*, s. 16–17.

37 Wyr. TK z dnia 21 stycznia 1997 r., (K 18/96).

38 Zob. wyr. NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2003 r., (II SA/Wr 1389/03, OSS 2004, nr 1, poz. 14).

Naczelnego Sądu Administracyjnego do uznania aktu prawa miejscowego za akt nielegalny³⁹.

Niestety, zastrzeżeń, jakie może budzić obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej, jest jeszcze więcej. Jak słusznie zauważyła Dorota Dąbek, samo umiejscowienie działu VII rozporządzenia zaraz po aktach wewnętrznych nie jest wynikiem logicznego rozumowania, gdyż sugeruje, iż akty prawa miejscowego należy traktować jako akty prawa wewnętrznego, co moim zdaniem jest wielkim nieporozumieniem. Co więcej, § 143 rozporządzenia zobowiązuje wprost prawodawców lokalnych do odpowiedniego stosowania w pierwszym rzędzie zasad dotyczących aktów wewnętrznych, a dopiero w dalszej kolejności zasad dotyczących aktów wykonawczych oraz ustaw⁴⁰.

Ponadto – zgodnie z analizowanym rozporządzeniem – prawodawca lokalny, tworząc prawo miejscowe powszechnie obowiązujące, powinien posilkować się regulacjami cząstkowymi, i to zarówno tymi, które odnoszą się do prawa wewnątrznie obowiązującego, jak i tymi odnoszącymi się do prawa powszechnie obowiązującego. Takie postępowanie prowadzi często do sytuacji, w której prawodawca lokalny jest zmuszony zastosować dwa wykluczające się paragrafy tego, moim zdaniem, niezbyt udanego rozporządzenia⁴¹. Przykładowo, § 143 rozporządzenia rozstrzyga, jakie przepisy mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Paragraf ten nie wskazuje działu III „Tekst jednolity”, chociaż § 110 zawarty w tym dziale stanowi: „Zasady wyrażone w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa”. Tym samym należy przyjąć, iż na podstawie tego paragrafu także organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są do wydania tekstu jednolitego uchwały⁴².

Osobiście uważam, iż rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest dla prawodawców lokalnych aktem wiążącym (w sensie normatywnym), a jedynie aktem o charakterze pomocniczym, wykorzystywanym przy konstruowaniu nie tylko aktów prawa miejscowego,

39 Zob. wyr. NSA z dnia 11 września 2001 r., (V SA 150/01, Lex nr 78960).

40 Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 205–206.

41 Por. § 138 ust. 1 i § 119 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

42 Zob. podobnie J. Czerw, I. Krześnicki, *Działalność uchwałodawcza rady gminy*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 188.

lecz także innych uchwał, które takimi aktami nie są⁴³. Nie możemy przecież zapomnieć, że analizowane rozporządzenie zawiera również regulacje odnoszące się do zasad prawodawczych wykorzystywanych w aktach wewnętrznie obowiązujących⁴⁴.

Niezależnie jednak od powyższych dywagacji, zasady techniki prawodawczej są jak dotąd jedynym w miarę kompleksowym aktem, w którym zawarty został zbiór reguł, jakie powinny być przestrzegane podczas stanowienia również aktów prawa miejscowego. Analiza tego rozporządzenia pozwala uchwycić podstawowe kwestie niezbędne do prawidłowego sformułowania projektu uchwały.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej⁴⁵”, jak słusznie zauważyli S. Wronkowska i M. Zieliński, „akty prawa miejscowego należy opracowywać według tych samych reguł co inne akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym⁴⁶”. W szczególności z przepisów rozporządzenia wynikają: wymagania, jakie muszą spełniać tytuły aktów prawa miejscowego, zasady budowy norm miejscowych, umiejscowienie przepisów merytorycznych oraz ich systematyzacja, rozstrzygnięcia problemów interporalnych, układ i postanowienia przepisów przejściowych, dostosowujących i końcowych. Ponadto w stosunku do aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, które zawierają przepisy karne, należy stosować reguły zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale 9 rozporządzenia.

43 Oczywiście takie stwierdzenie nie kłóci się z uznaniem zasadności stosowania przez organy samorządu terytorialnego reguł ujętych w tym rozporządzeniu, jako zasad stanowienia „dobrego prawa” – zob. M. Stębel, <https://administracja.mac.gov.pl/download/58/15655/90DOR.doc>. (dostęp: 15 kwietnia 2023 r.). Zob. również W. Białończyk, *Stosowanie zasad techniki prawodawczej do aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia* [w:] *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015, s. 29–40.

44 Zob. S. Bułajewski, *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane* [w:] *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Sitek, E. Feret, J. Dobkowski, I. Palus, Józefów 2017, s. 78.

45 W 2015 r. rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zostało znowelizowane – wykaz zmian scharakteryzowano w artykule S. Bułajewski, *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 87–91.

46 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 276.

6. Statutowe określenie zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego

Z całą pewnością statut⁴⁷ jest ważnym aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w ramach jego wyłącznej właściwości⁴⁸. Stanowi on nie tylko o ustroju danej jednostki, lecz także określa: zasady dostępu do dokumentów urzędowych i korzystania z nich, główne zasady organizacji i funkcjonowania organu stanowiącego i jego organów wewnętrznych, zasady tworzenia klubów radnych. Moim zdaniem statut powinien również określać (i w praktyce określa, choć w sposób niepełny) zasady i tryb stanowienia aktów prawa miejscowego.

Oczywiście określenie w statucie zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jest możliwe tylko w granicach przewidzianych przez przepisy ustaw. Dlatego też statut nie powinien wykraczać poza upoważnienie ustawowe ani stosować wykładni rozszerzającej lub zawężającej, gdyż takie działanie organu uchwalającego statut będzie niezgodne z prawem⁴⁹. Konieczność zgodności statutu z ustawami potwierdza w pełni także orzecznictwo sądowe⁵⁰. Należy również pamiętać, iż postanowienia statutu nie tylko nie mogą być sprzeczne z ustawą, lecz także nie powinny powtarzać materii uregulowanych już ustawami. Stanowisko takie przyjął Sąd Najwyższy, stwierdzając, że „statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 1996 r., nr 13, poz. 74 ze zm.) nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów”⁵¹. Ponadto statut nie może negować lub

47 Obszernie na temat statutu zob. S. Bułajewski, *Statut jednostki samorządu terytorialnego, jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*, Józefów 2010, s. 87–102.

48 Zob. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 155.

49 Por. M. Czarnota, *Statut gminy*, „Wspólnota” 1994, nr 45, s. 12; S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 3–12.

50 Zob. np. wyr. NSA z dnia 26 listopada 1991 r., (II SA 873/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 9), w którym stwierdzono m.in.: „Zasady i formy podejmowania uchwał organów samorządu terytorialnego należą do materii ustawowej. Wyjątki od zasady rangi ustawowej może stanowić też tylko ustawa”.

51 Wyr. SN z dnia 5 stycznia 2001 r., (III RN 40/2000, OSNAPIUS 2001, nr 13, poz. 424).

wprowadzać nowych rozwiązań proceduralnych w przypadku, gdy np. sama ustawa określa procedurę podejmowania uchwał przez organ samorządu.

Dlaczego jednak statut jest dobrym miejscem na uregulowanie w nim zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego? Odpowiedź jest prosta – w obecnym stanie prawnym nie obowiązuje jakakolwiek regulacja ustalająca precyzyjnie i kompleksowo tryb podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Jeżeli więc chcemy określić zasady techniki uchwałodawczej w samorządzie terytorialnym, musimy posiłkować się nie tylko aktami prawnymi rangi podustawowej (które, jak już wskazałem, nie są sformułowane w sposób zadowalający prawodawców lokalnych), lecz także regulacjami statutowymi. Właśnie dzięki normom statutowym następuje choć częściowe wypełnienie luki w tej dziedzinie, która to luka – co z przykrością należy stwierdzić – spowodowana jest brakoróbstwem ustawodawcy.

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym punkcie, należy stwierdzić, iż to prawodawca lokalny powinien samodzielnie uregulować procedurę podejmowania aktów prawa miejscowego⁵², oczywiście z uwzględnieniem bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawowych. Jednakże jest to zadanie bardzo trudne, albowiem do chwili obecnej w ustrojowych ustawach samorządowych brakuje delegacji do wyodrębnienia w statutach niektórych elementów postępowania uchwałodawczego⁵³.

Niezależnie jednak od wyżej wskazanych problemów, z jakimi boryka się lokalny prawodawca, możemy pokusić się o wskazanie następujących kwestii, które moim zdaniem powinny znaleźć swoje unormowanie w statucie gminy, powiatu czy też województwa:

- a) inicjatywa uchwałodawcza;
- b) przygotowanie projektu uchwały a podmiot zobowiązany;
- c) przedłożenie projektu uchwały organowi jednostki samorządu terytorialnego;
- d) postępowanie z projektami uchwał na sesji (chodzi tu o takie kwestie jak: zwołanie sesji, przygotowanie sesji, jawność działania, przebieg sesji w przedmiocie podjęcia uchwały, podjęcie uchwały, tryb głoso-

52 Zob. obszernie na ten temat, S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 135–160.

53 Zob. szerzej W. Gromski, *Przepisy gminne [w:] Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego: Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1993, s. 112.

- wania – jawność lub tajność, wymagana większość głosów, podpisanie uchwały rady);
- e) publikacja i wejście w życie uchwał rady.

7. Próba podsumowania

Reforma samorządowa przeprowadzona w 1998 r. jest uznawana za najbardziej udaną spośród wszystkich reform, jakich ówczesny ustawodawca zdołał dokonać. Niezależnie jednak od reaktywowania powiatów i samorządowych województw, to gmina w dalszym ciągu jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. To właśnie na jej rzecz ustanowione zostało domniemanie zadań i kompetencji. Jednakże rada gminy funkcjonująca w ramach samorządu gminnego nie jest już jedynym organem posiadającym uprawnienia w dziedzinie tworzenia prawa miejscowego powszechnie obowiązującego. Odtąd także rada powiatu (w powiecie) i sejmik województwa (w województwie) są wyposażone w tę funkcję. Co więcej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają prawo, a czasami wręcz obowiązek, w granicach przewidzianych ustawami, podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów. Szczególną postacią aktów stanowionych przez organy uchwałodawcze są akty prawa miejscowego. I właśnie te akty w kontekście zasad i trybu ich uchwalania stały się przedmiotem analizy w niniejszym artykule.

Prawo miejscowe, stanowione m.in. przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego, zostało przez polskiego ustrojodawcę podniesione w Konstytucji do rangi źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym wszystkie szczeble polskiego samorządu nie są jedynie adresatem prawa tworzonego przez parlament, ale i same czynnie uczestniczą w jego tworzeniu.

Należy też wyraźnie stwierdzić, iż realizacja dużej części zadań spoczywających na samorządzie nie byłaby możliwa bez wykorzystania jego funkcji prawotwórczej. Uprawnienie organów jednostek samorządowych, a szczególnie organów stanowiących w dziedzinie tworzenia prawa miejscowego jest nie do przecenienia. Możemy sobie zadać pytanie: dlaczego funkcja prawotwórcza samorządu jest tak istotna? Odpowiedź jest prosta: władza ustawodawcza nie jest w stanie w sposób prawidłowy, terminowy i odpowiedzialny uregulować wszystkich spraw samorządu z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań lokalnych.

Mimo jednak ogromnej roli, jaką odgrywa prawo miejscowe w życiu nie tylko społeczności lokalnej, lecz także całego kraju, widoczny jest po stronie polskiego ustawodawcy brak jakiejś myśli przewodniej, która pomogłaby doprowadzić do kodyfikacji zagadnień tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwalenie w jednej ustawie jednolitych zasad działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego wydaje się niezbędne i celowe.

Ustawa taka, moim zdaniem, powinna zawierać spójne i precyzyjnie uporządkowane przedstawienie mechanizmów proceduralno-organizacyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego uprawnionych do stanowienia źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, podstaw prawnych różnych rodzajów aktów prawa miejscowego, ich obowiązywania i ogłaszania⁵⁴. Niezwykle istotne jest także podanie przez ustawodawcę definicji legalnej aktów prawa miejscowego. W chwili obecnej nikt nie jest w stanie ostatecznie rozstrzygnąć, czy pewne uchwały podjęte przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego są, czy też nie są aktami prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym.

Trzeba niestety podkreślić, iż obecny ustawodawca zupełnie zignorował treść art. 94 Konstytucji, który to zobowiązuje go do bezwzględnego określenia w formie ustawy zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Regulacje zawarte m.in. w samorządowych ustawach ustrojowych nie są w tym względzie wystarczające. Ustawy te regulują w sposób niezwykle ogólny podstawowe zasady stanowienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określając podstawę prawną tworzenia tych aktów, ich rodzaje, formę, organy właściwe do ich wydawania oraz zasady ich ogłaszania. Wydawałoby się, że ta regulacja powinna wystarczyć. Niestety, ogólne przepisy (z których niewiele wynika), zawarte w wyodrębnionych rozdziałach samorządowych ustaw ustrojowych, by mogły być prawidłowo zinterpretowane, niemal zawsze zmuszają do skonfrontowania ich z orzeczeniami sądów administracyjnych. Co więcej, działalność uchwałodawcza wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w chwili obecnej nie jest oparta na jednolitych zasadach. Nie powinno być zgody na różnicowanie zasad tworzenia prawa miejscowego w zależności od tego, z jaką jednostką samorządu terytorialnego mamy do czynienia.

54 Zob. wyr. WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2023 r., (I SA/Ke 36/23, Lex nr 3520903).

Brak kompleksowej i wyczerpującej regulacji problematyki samorządowego prawa miejscowego zmusza lokalnego prawodawcę do częstego odwoływania się do norm zamieszczonych zarówno w samej Konstytucji, jak i w innych aktach prawnych.

Nie do przyjęcia jest także fakt, iż wiele kwestii istotnych w procesie tworzenia prawa lokalnego w chwili obecnej – zdaniem ustawodawcy – powinno być uregulowanych samodzielnie w statucie przez organ uchwałodawczy danej jednostki samorządu terytorialnego. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania jest powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego wypracowania najkorzystniejszego dla nich modelu stanowienia aktów prawa miejscowego, tzn. podstawowych zasad i procedury podejmowania uchwał prawnie wiążących ich adresatów.

Jednakże – moim zdaniem – nie powinno to oznaczać pełnej swobody do rozstrzygania w tym akcie wszystkich istotnych kwestii, a szczególnie tych, które w bezpośredni sposób odnoszą się do lokalnego prawodawstwa. Nie może być przecież tak, że w miejscowości X obowiązują diametralnie inne zasady tworzenia prawa miejscowego niż w miejscowości Y. Prawo miejscowe (tworzone m.in. przez radę) jest co prawda najslabszym ogniwem w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jednakże ustrojodawca nadał mu rangę konstytucyjną i o tym trzeba zawsze pamiętać. Niestety, obecny brak ogólnych reguł postępowania, na podstawie których samorządy lokalne mogłyby tworzyć prawo miejscowe, rodzi nie tylko ogromne zamieszanie, lecz także ryzyko dużej dowolności w kształtowaniu wymogów formalnych, jakie stawia się projektowanym uchwałom⁵⁵.

W chwili obecnej procedura podejmowania uchwał przez radę lub sejmik województwa jako organ kolegialny jest dość skomplikowanym ciągiem czynności wykonywanych zarówno przez organy samorządowe, jak i wiele innych podmiotów. Ustawodawca (jak już wielokrotnie na to wskazywałem) potraktował omawianą materię wyjątkowo pobieżnie. W proces podjęcia uchwały zaangażowane są nie tylko organy jednostek samorządowych (organy uchwałodawcze i wykonawcze), lecz także pojedynczy radni, komisje rady czy też sejmiku, eksperci, wyborcy, podmioty opiniujące projekt oraz naczelnicy (kierownicy) wydziałów (referatów) w samorządowych urzędach. W praktyce podmiotem najrzadziej korzystającym z prawa inicjatywy uchwałodawczej są

55 Zob. podobnie D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 209; S. Bułajewski, *Rada powiatu...*, s. 9–12 oraz s. 269–271.

grupy radnych czy też grupy mieszkańców⁵⁶, którym zgodnie z regulacjami ustawowymi i statutowymi przysługuje prawo przygotowywania i wnoszenia projektów uchwał pod obrady organu uchwałodawczego danej jednostki samorządu terytorialnego.

Oczywiście usunięcie powyższych nieprawidłowości i luk prawnych, jakie towarzyszą lokalnemu prawodawcy w procesie stanowienia samorządowego prawa miejscowego, nie spowoduje natychmiastowej poprawy jakości tworzonego przez organ uchwałodawczy prawa lokalnego. Jednakże na pewno proces ten znacznie przyspieszy.

Pomijając jednak problemy, z jakimi boryka się lokalny prawodawca, należy z całą stanowczością stwierdzić, że intencja ustawodawcy względem przekazania uprawnień w dziedzinie tworzenia prawa miejscowego była słuszna i celowa. Co więcej, moim zdaniem, powinno następować stopniowe zwiększanie samodzielności prawotwórczej samorządu w zakresie szeroko rozumianych spraw o charakterze lokalnym. Wymagałoby to oczywiście rozwinięcia funkcji nadzorczo-kontrolnych organów nadzoru oraz włączenia Trybunału Konstytucyjnego w proces kontrolowania legalności prawa miejscowego, co w chwili obecnej jest kwestią sporną.

Stanisław Bułajewski

Bibliografia

BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

BIAŁOŃCZYK W., *Stosowanie zasad techniki prawodawczej do aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia* [w:] *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015.

BUŁAJEWSKI S., *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009.

56 Zob. S. Bułajewski, *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane* [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Pośluszny, L. Żukowski, Warszawa 2015, s. 413–423.

- BUŁAJEWSKI S., *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?* [w:] *Konstytucja – ustrój polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróż, Białystok 2010.
- BUŁAJEWSKI S., *Statut jednostki samorządu terytorialnego, jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*, Józefów 2010.
- BUŁAJEWSKI S., *Zakres jawności działania organów stanowiąco-kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego – stan obecny i perspektywy zmian* [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- BUŁAJEWSKI S., *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane* [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015.
- BUŁAJEWSKI S., *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane* [w:] *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Sitek, E. Feret, J. Dobkowski, I. Palus, Józefów 2017.
- BUŁAJEWSKI S., *Problematyka aktów prawa miejscowego w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewody i orzeczeniach sądów administracyjnych* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- CZARNOTA M., *Statut gminy, „Wspólnota” 1994*, nr 45.
- CZERW J., KRZEŚNICKI I., *Działalność uchwałodawcza rady gminy*, wyd. 2, Warszawa 2007.
- DĄBEK D., *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat. Uwagi wstępne* [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- DOLNICKI B., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- DZIAŁOCHA K., *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- FUNDOWICZ S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim, „Samorząd Terytorialny” 2000*, nr 3.
- GROMSKI W., *Przepisy gminne* [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego: Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1993.
- JEŻEWSKI J., *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- KACZUCHA M., MAZURYK M., *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019.

- KNOSALA E., *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych – Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- KRĘCISZ W., ZAKRZEWSKI W., *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- LISOWSKI P., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy powiatu* [w:] *Powiat*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- LISOWSKI P., A. OSTAPSKI, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
- ŁUGIEWICZ M., *Legislacja w jednostkach samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2018.
- SZEWczyk M., *Prawo miejscowe w świetle nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4.
- STĘBELSKI M., <https://administracja.mac.gov.pl/download/58/15655/90DOR.doc> (dostęp: 15 kwietnia 2023 r.).
- WRONKOWSKA S., *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4.
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.

SUMMARY

Lack of statutory definition of rules and procedures for establishing local law acts as a result of the Polish legislator's inaction

Local law established, among others, by resolution-making bodies of units of local or regional government, was raised by the legislator of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 to the level of the source of generally applicable law. Therefore, all levels of the Polish local and regional government are not only the recipients of law created by the parliament, but are also actively involved in its creation. It must be clearly stated that implementation of a large part of the tasks of the local or regional government would be impossible without the use of its law-making function.

The power of bodies of local or regional government units, especially authorities in the area of creation of local law, are very significant. However, despite the huge role of local law in the life of not only the local community, but also the entire country, it is noticeable that the Polish legislator does not have any guiding thoughts that could lead to the codification of the issues related to the creation of acts of local law.

This is why the adoption of uniform rules of law-making activity of local and regional government bodies in a single act seems both necessary and advisable.

Stanisław Bułajewski, post-doctoral degree in Law, author of about 90 publications. He specializes in constitutional law, local government law, in particular in the issues of local law and inspections in local government units. He is a graduate of the Faculty of Law of the University of Białystok, assistant professor at the Department of Constitutional Law and State Science at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, since 2005 he has been a legal advisor, in the years 2002-2014 he was a councilor of the Mragowski district, including its chairman, while in the years 1998–2002 he was a councilor of the Mragowo City Council and in the years 2014–2018 he was a councilor of the Warmian-Masurian Voivodeship Assembly in Olsztyn, currently, i.e. from November 22, 2018, he is the Mayor of Mragowo; ORCID: 0000-0002-7067-4153.