

Mateusz Kaczocha, dr nauk prawnych, adiunkt w Akademii Nauk Stosowanych Stefana Batorego. Ukończył aplikację legislacyjną. Posiada wieloletnie doświadczenie w zakresie legislacji, zdobyte podczas wieloletniej pracy w komórkach legislacyjnych jednego z ministerstw. Autor licznych publikacji, w tym artykułów naukowych i komentarzy, z zakresu postępowania administracyjnego, prawa administracyjnego, prawa ochrony zdrowia i legislacji; ORCID: 0009-0009-7638-9730.

ARTYKUŁY

Kilka uwag na temat treści
upoważnień ustawowych
do wydania aktów prawa
miejscowego o charakterze
wykonawczym

Mateusz Kaczocho

1. Wstęp

Jeden z rodzajów aktów podstawowych stanowią akty prawa miejscowego. Są to akty normatywne niesamoistne, które zawierają co najmniej jedną normę generalno-abstrakcyjną. Jako akty normatywne zawierają więc normy prawne dotyczące zarówno administrujących, jak i administrowanych, aczkolwiek w niektórych przypadkach ich zakres oddziaływania ograniczać się może do administrujących¹. Poza tym muszą być opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż jest to warunek ich wejścia w życie (por. art. 88 ust. 1 Konstytucji²).

Akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, ale w przeciwieństwie do rozporządzeń, ich moc powszechnie obowiązująca jest ograniczona do obszaru działania organów, które je ustanowiły (zob. art. 87 ust. 2 Konstytucji). Akty te mogą również obowiązywać na części tego obszaru, o ile pozwalają na to podstawa prawna ich wydania lub przepisy ustrojowe³.

W konsekwencji powyższego akty prawa miejscowego muszą być zgodne z normami prawa zawartymi w aktach normatywnych wyższego rzędu, w tym w Konstytucji, ustawach czy ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Dlatego też nie mogą powtarzać przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów

1 Zob. P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 16.

2 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

3 Np. art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.), zgodnie z którym na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

normatywnych (por. § 137 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴; dalej z.t.p.).

Nie do końca jest jasna relacja pomiędzy aktami prawa miejscowego a rozporządzeniami, tj. czy akty te muszą być zgodne z nimi. Zarówno jedne, jak i drugie są bowiem aktami normatywnymi podustawowymi. Biorąc jednak pod uwagę to, że rozporządzenia mają moc powszechnie obowiązującą na terenie całego kraju (a więc też na terenie organów upoważnionych do tworzenia prawa miejscowego), trzeba przyjąć, iż akty prawa miejscowego nie powinny zawierać norm sprzecznych z normami rozporządzeń.

Założeniem opracowania jest omówienie wymogów dotyczących treści upoważnień ustawowych do wydania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym z uwzględnieniem różnic między nimi a upoważnieniami generalnymi, na podstawie których wydawane są pozostałe akty prawa miejscowego. Zanim jednak kwestie te zostaną przedstawione, najpierw trzeba omówić konstytucyjne wymogi dotyczące wszystkich upoważnień do wydania aktów prawa miejscowego.

2. Wymogi konstytucyjne dotyczące treści upoważnienia ustawowego do wydania (uchwalenia) aktu prawa miejscowego

Akty prawa miejscowego – jako akty niesamoistne – wydawane są na podstawie upoważnień zawartych w ustawach. Wskazuje na to zresztą sam ustrojodawca w art. 94 zd. pierwsze Konstytucji, w świetle którego 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. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć zatem źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie określa ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego⁵.

4 T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

5 Zob. P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.

Z powyższego wynika, że upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być zawarte w ustawie, inaczej mówiąc nie może być zawarte w rozporządzeniu, innym akcie prawa miejscowego ani tym bardziej w akcie wewnętrznym czy akcie *soft law*. Literalna wykładnia powyższej regulacji wyklucza też formułowanie upoważnień ustawowych do wydania aktów prawa miejscowego w innych niż ustawa aktach samoistnych, czyli w ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz Konstytucji. W przypadku ustawy zasadniczej wnioszek płynący z wykładni językowej art. 94 zd. pierwsze Konstytucji jest jednak zawodny. W myśl bowiem art. 169 ust. 4 Konstytucji urząd wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Przepis ten – obok delegacji ustawowych zawartych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego ustrojowego – stanowi podstawę prawną do wydawania przez organy stanowiące gminy, powiatu oraz samorządu województwa statutów tych jednostek samorządu terytorialnego⁶. Statuty te są aktami prawa miejscowego.

Z art. 94 zd. pierwsze Konstytucji wynikają też minimalne wymogi, jakie muszą spełniać wszelakie upoważnienia ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego. Jest to wskazanie organu upoważnionego do wydania aktu prawa miejscowego, którym może być organ samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej, a także kwestie (zakres spraw), które mają znaleźć się w tym akcie. Wynika z tego, że delegacje ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego – w przeciwieństwie do upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń – nie muszą być szczegółowe, mogą nie zawierać wytycznych dotyczących treści aktu i wreszcie wydawane na ich podstawie akty nie muszą wykonywać ustaw. Podstawa prawna do stanowienia aktów prawa miejscowego opiera się bowiem na stosunkowo szeroko określonej klauzuli konstytucyjnej, umożliwiającej działanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji), ale bez wyrażnie znaczonego obowiązku «wykonywania ustaw»”⁷. Jest to podyktowane z jednej strony decentralizacją i samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś – zróżnicowanym charakterem poszczególnych aktów prawa miejscowego i delegacji ustawowych, na podstawie których są wydawane. Upoważnienie ustawowe może bowiem w zasadzie przybrać dwojaką postać:

6 Zob. M. Kaczocho, *Akty prawa miejscowego, Tworzenie, procedura, kontrola*, Warszawa 2022, s. 17.

7 D. Dąbek, *Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego [w:] Zarys metodyki pracy legislatora, Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 208.

- 1) upoważnienia szczegółowego (charakterystycznego dla przepisów wykonawczych);
- 2) upoważnienia generalnego (charakterystycznego dla przepisów porządkowych i strukturalno-organizacyjnych)⁸.

Innymi słowy, na podstawie upoważnień szczegółowych wydawane są akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, a na podstawie upoważnienia generalnego – akty prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym (w tym statuty) oraz przepisy porządkowe⁹.

3. Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym wydawane na podstawie upoważnień szczegółowych

Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym wykazują podobieństwa do rozporządzeń jako aktów prawa powszechnie obowiązującego. Są bowiem wydawane na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego albo prawa finansowego (podatkowego). Dlatego też upoważnienia te podlegają ścisłej, literalnej wykładni, zgodnie zresztą z zasadą legalizmu (por. art. 7 Konstytucji). Upoważnienia szczegółowe niekiedy zawierają też wytyczne dotyczące treści aktu, co będzie jeszcze przedmiotem dalszych rozważań. Tak jak rozporządzenia, akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym dotyczą bardzo szerokiego zakresu spraw, w tym zdrowia, oświaty, ochrony środowiska, transportu, pomocy społecznej czy podatków. Co do zasady na podstawie jednej delacji szczegółowej można wydać jeden akt prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Inaczej jest natomiast w przypadku delegacji generalnych, na podstawie których stosunkowo często można wydać więcej niż jeden akt prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym.

Podobnie jak w przypadku rozporządzeń, upoważnienia ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego wykonawczych mogą przybrać charakter obligatoryjny albo fakultatywny. Te pierwsze nakładają na organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji

8 Zob. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2001, nr 1, s. 58.

9 Na temat rodzajów aktów prawa miejscowego zob. M. Krzyżanowska, *Rodzaje aktów prawa miejscowego i zasady ich tworzenia* [w:] D. Kotłowski, M. Mazuryk, K. Sadowski, *Tworzenie a stosowanie prawa w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2014, s. 114 i n.

rządowej obowiązek wydania aktu prawa miejscowego. Jeżeli ustawodawca chce nadać upoważnieniu charakter obligatoryjny, wówczas w podstawie prawnej do wydania aktu prawa miejscowego posługuje się takimi wyrażeniami jak: „Rada gminy określa”¹⁰, „Rada gminy uchwała”¹¹ czy też „Wojeвода [...] ustala kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców”¹². Z kolei fakultatywne delegacje ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego oznaczają, że wyżej wskazany organ ma prawo, a nie obowiązek, wydać akt prawa miejscowego, np.: „Rada gminy może [...] postanowić”¹³, „Rada gminy może ustalić”¹⁴. W takich przypadkach organ wyposażony w kompetencję uznaniową do wydania aktu prawa miejscowego decyduje, czy z tej kompetencji skorzysta. Jeżeli skorzysta (wykona upoważnienie ustawowe), powinien w uzasadnieniu projektowanego aktu prawa miejscowego wskazać powody i racje, jakie za tym przemawiały.

Poza tym w polskim systemie prawa można też spotkać upoważnienia szczegółowe o charakterze mieszanym, czyli takie, które z jednej strony nakładają na prawodawcę lokalnego obowiązek ustanowienia aktu prawa miejscowego, z drugiej zaś dają mu możliwość regulowania wybranych kwestii w tym akcie¹⁵.

4. Obligatoryjne wymogi dotyczące treści szczegółowych upoważnień ustawowych

Jak już zostało zasygnalizowane, upoważnienie ustawowe – w tym upoważnienie szczegółowe – do wydania aktu prawa miejscowego (m.in. o charakterze wykonawczym) musi spełniać dwa obligatoryjne (konstytucyjne) wymogi,

10 Art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.).

11 Art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 537 z późn. zm.).

12 Art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 735).

13 Art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.).

14 Art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 700).

15 Zob. upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

tj. wskazywać organ upoważniony do wydania tego aktu oraz zakres spraw (kwestie), jakie mają być w nim uregulowane. Jeżeli chodzi o pierwszy wymóg, to z treści upoważnienia ustawowego musi *expressis verbis* wynikać, jaki organ samorządu terytorialnego albo terenowy organ administracji rządowej ma kompetencję do stanowienia aktu prawa miejscowego. Jest to o tyle istotne, że w świetle wspomianej zasady legalizmu kompetencji w tym zakresie nie można domniemywać ani wnioskować za pomocą *argumentum a simili*. W przypadku organów samorządu terytorialnego organem upoważnionym do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym może być wyłącznie organ uchwałodawczy gminy (powiatu, samorządu województwa), czyli rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa. Wynika to z tego, że organy wykonawcze gminy i powiatu mogą stanowić tylko przepisy porządkowe i to w wyjątkowych przypadkach, na podstawie generalnych upoważnień. Jeżeli zaś chodzi organy administracji rządowej terenowej, to organami, które mogą być wskazane w upoważnieniu szczegółowym do wydania aktu prawa miejscowego, są wojewoda oraz organy administracji rządowej niezespólonej. Organom administracji rządowej zespolonej nie przyznaje się bowiem kompetencji do stanowienia prawa miejscowego, co wynika przede wszystkim z ogólnego art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁶. Przepis ten stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespólonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części. Pominięte zostały zatem organy administracji rządowej zespolonej.

Dla porządku należy też wskazać, że kompetencja do stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym o charakterze wykonawczym, nie może być powierzona naczelnym lub centralnym organom administracji rządowej. Wynika to nie tylko z tego, że zakres działania tych organów obejmuje teren całego kraju, lecz także z treści art. 94 zd. pierwsze Konstytucji, gdzie jest mowa precyzyjnie o „terenowych organach administracji rządowej”.

Zakres spraw (kwestie), jakie mają być uregulowane w akcie prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, również musi być wyraźnie i precyzyjnie określony w upoważnieniu ustawowym szczegółowym¹⁷. Ustawodawca, wytyczając zakres tych spraw, powinien więc posługiwać się wyrazami ostrymi i jednoznacznymi, unikając zarazem zwrotów niedookreślonych,

16 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

17 Z kolei w upoważnieniach generalnych można spotkać pojęcia ogólnikowe i niedookreślone.

wieloznacznych czy klauzul generalnych. W żadnym razie w upoważnieniu takim nie powinno być zwrotów, które formułowałyby katalogi czy wyliczenia o charakterze otwartym. Tego typu wyrażenia zwiększałyby ryzyko wydania aktu prawa miejscowego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Akt prawa miejscowego – analogicznie jak rozporządzenie – musi mieścić się w zakresie upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego¹⁸. Kontrowersje też wzbudza posłużenie się przez ustawodawcę w upoważnieniu szczegółowym zwrotami typu: „określi zasady...” czy też „określi szczegółowe zasady”. Upoważnienie nie powinno być bowiem ogólne¹⁹, a poza tym określenie zasad jakiegoś postępowania jest generalnie materią ustawową. Dlatego też należy postulować niezamieszczanie przez ustawodawcę tego typu zwrotów w upoważnieniach szczegółowych.

Jeżeli zaś chodzi o określenie w szczegółowym upoważnieniu ustawowym przedmiotu regulacji aktu prawa miejscowego, to w polskim ustawodawstwie nie ma jednolitych rozwiązań w tym zakresie. Najczęściej upoważnienie szczegółowe dotyczy materii ogólnie uregulowanej w ustawie, pozostawiając kwestie szczegółowe do regulowania w akcie prawa miejscowego²⁰. Inaczej mówiąc, akt prawa miejscowego stanowi uszczegółowienie przepisów określonej ustawy, na podstawie której został wydany. Przykładem takiego upoważnienia jest art. 61 ust. 1 przywołanej już ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym rada gminy określi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wskazanie, czy opłatę uiszcza się z dołu, czy z góry. W polskim porządku prawnym niejednokrotnie można również spotkać upoważnienia szczegółowe, które upoważniają prawodawcę lokalnego do wprowadzenia wyjątków od obowiązków (nakazów, zakazów) ustawowych, względnie dozwoleń ustawowych. Delegacje te mają często charakter fakultatywny, pozostawiając tym samym względną swobodę pra-

18 Por. wyr. WSA w Łodzi z dnia 4 listopada 2022 r., (III SA/Łd 482/22, CBOSA).

19 Zob. też § 65 z.t.p., przy czym dotyczy on upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń.

20 Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 96.

wodawcy lokalnemu w kwestii wprowadzenia wyjątków od regulacji ustawowej. W przypadku gdy nie zdecyduje się on na wydanie aktu, wówczas na danym terenie będą obowiązywały ogólne reguły wynikające z danej ustawy. Egzemplifikacją takiego upoważnienia jest art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. W przypadku wydania aktu prawa miejscowego na podstawie tej delegacji, na obszarze danej gminy będą obowiązywały wyższe kwoty uprawniające do tych zasiłków. Jeżeli jednak prawodawca lokalny nie skorzysta z uznaniowej kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego, wówczas na terenie określonej gminy będą obowiązywały powszechne (ustawowe) kwoty uprawniające do wspomnianych zasiłków.

5. Dodatkowe elementy w szczegółowych upoważnieniach ustawowych

Szczegółowe upoważnienia ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym mogą zawierać także dodatkowe (fakultatywne) elementy. Nie są one wprawdzie wymienione w przepisach Konstytucji ani z.t.p., ale ustawodawca „zwykły” zamieszcza je niekiedy w treści wyżej wymienionych upoważnień. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na potrzebę uzupełnienia, w drodze nowelizacji, regulacji z.t.p. o przepisy dotyczące redakcji upoważnień do wydania aktów prawa miejscowego. Obecnie nie ma takich jednoznacznych regulacji, co należy uznać za lukę prawną w tym zakresie.

Na podstawie analizy przepisów ustawowych zawierających upoważnienia szczegółowe można wyróżnić ich następujące dodatkowe elementy: formę prawną aktu prawa miejscowego, rodzaj aktu oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Odnośnie do pierwszego elementu, jeżeli akt prawa miejscowego ma zostać wydany przez organ kolegialny, to formą prawną tego aktu jest uchwała. Jest ona bowiem formą rozstrzygnięć najczęściej stosowaną przez organy kolegialne²¹. Natomiast w przypadku gdy akt ten ma być wydany przez organ monokratyczny, jego formą prawną będzie rozporzą-

21 Zob. D. Dąbek, *Procedura stanowienia aktów...*, s. 214.

dzenie albo zarządzenie. Przepisy prawa materialnego zawierające upoważnienia szczegółowe do wydania aktów prawa miejscowego z reguły określają formę prawną tych aktów, pomimo braku formalnego obowiązku zawierania tego elementu w tych upoważnieniach. Rozwiązanie takie należy uznać za zasadne, zwłaszcza w przypadku organów administracji rządowej terenowej, gdyż nie ma zasadniczo ogólnych regulacji przesądzających, w jakiej formie te organy monokratyczne stanowią akty prawa miejscowego²². Brak zatem *expressis verbis* wskazania w określonym upoważnieniu szczegółowym formy prawnej, w jakiej wojewoda albo niezespólny organ administracji rządowej wydaje akt prawa miejscowego, w praktyce będzie powodował dylemat, czy akt ten ma przyjąć formę rozporządzenia, czy zarządzenia. W takim przypadku lepiej przyjąć formę „rozporządzenia” na oznaczenie aktu prawa miejscowego, gdyż termin ten pozwoli odróżnić akt prawa miejscowego od aktów wewnętrznych wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej, które niejednokrotnie zwane są zarządzeniami.

Od formy prawnej stanowienia aktów prawa miejscowego należy odróżnić inny, fakultatywny element upoważnienia szczegółowego, jakim jest wskazanie rodzaju aktu. Dlatego też w większości upoważnień szczegółowych nie pojawiają się takie zwroty jak: „w drodze aktu prawa miejscowego” czy „... jest aktem prawa miejscowego”, co różni je od upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń, gdzie wskazanie rodzaju aktu ma charakter obligatoryjny (zob. § 63 pkt 2 z.t.p.). W niektórych upoważnieniach szczegółowych do wydania aktów prawa miejscowego ustawodawca wskazuje jednak wprost rodzaj aktu, za pomocą następujących zwrotów: „w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego”²³ czy też „w drodze aktu prawa miejscowego”²⁴. Rozwiązanie takie jest zazwyczaj wprowadzone wtedy, gdy ustawodawca zakłada zaistnienie w praktyce potencjalnych wątpliwości dotyczących charakteru prawnego aktu podustawowego wydawanego na podstawie szczegółowego upoważnienia bądź też wątpliwości te się już ujawniły, co będzie miało miejsce w przypadku takiego upoważnienia już obowiązującego. Wątpliwości te mogą dotyczyć w szczegól-

22 Wyjątkiem jest art. 60 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ale jego dyspozycja dotyczy przepisów porządkowych wojewody i wskazuje, że ich formą prawną jest rozporządzenie porządkowe.

23 Art. 22e ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 790 z późn. zm.).

24 Por. art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 z późn. zm.).

ności, czy akt ten jest aktem prawa miejscowego, aktem wewnętrznym, czy też może jest aktem planowania albo tzw. decyzją generalną²⁵. Wskazanie zatem *expressis verbis* rodzaju aktu w upoważnieniu ustawowym szczegółowym usuwa te wątpliwości, co sprzyja pewności prawa. Jeżeli ustawodawca zdecyduje się na takie rozwiązanie, a są co najmniej dwa upoważnienia szczegółowe w danej ustawie, to powinien konsekwentnie w tych upoważnieniach wskazywać rodzaj aktu. W przeciwnym razie niezachowanie jednolitości w tym zakresie może prowadzić do sytuacji, kiedy brak w upoważnieniu zwrotu „akt prawa miejscowego” przez niektórych będzie błędnie odczytywany, że wydany na jego podstawie akt nie jest aktem prawa miejscowego, co z kolei może prowadzić do różnych negatywnych implikacji, np. braku jego ogłoszenia.

Ostatnim dodatkowym składnikiem upoważnienia szczegółowego są wytyczne dotyczące treści aktu. Wytyczne odnośnie do treści aktu prawa miejscowego są wskazówkami wyznaczającymi treść tego aktu lub sposób ukształtowania jego treści. W wytycznych można wskazać w szczególności: rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w akcie prawa miejscowego; granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia aktu; wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w akcie; cele, jakie mają zostać osiągnięte przez akt; a także okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc akt (zob. *argumentum a simili* z § 66 ust. 1 z.t.p.). Wytyczne mogą w szczególności mieć charakter negatywny, mianowicie ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy, np. mogą wykluczać podwyższenie albo obniżenie pewnych wielkości poza granice wskazane w upoważnieniu, mogą wykluczać powierzenie pewnym instytucjom zadań danego rodzaju²⁶.

Pomimo braku konstytucyjnego wymogu zamieszczania wytycznych w konstrukcji upoważnień szczegółowych do wydania aktów prawa miejscowego ustawodawca niejednokrotnie zamieszcza je w treściach tych upoważnień, co jeszcze bardziej zbliża akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym do rozporządzeń. Wytyczne w upoważnieniach szczegółowych są ustanawiane za pomocą następujących sformułowań: „biorąc pod uwagę warunki miejscowe”²⁷ czy „... przy czym stawka ta nie może być niższa niż

25 Zob. M. Kaczocho, *op. cit.*, s. 32.

26 Zob. S. Wronkowska, *Komentarz do § 66 Zasad techniki prawodawczej* [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021, s. 142.

27 Art. 61 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201)²⁸. Jeżeli upoważnienie szczegółowe zawiera wytyczne dotyczące treści aktu prawa miejscowego, wówczas wiążą one projektodawcę lokalnego w tym sensie, że jest on wtedy obowiązany je uwzględnić w treści projektowanego aktu prawa miejscowego. Nieuwzględnienie ich bowiem będzie skutkowało wydaniem aktu prawa miejscowego z naruszeniem prawa, które może mieć charakter istotny, a w takiej sytuacji akt zostanie uznany przez organ nadzorczy za nieważny w całości albo części.

6. Podsumowanie

Upoważnienia ustawowe szczegółowe, na podstawie których wydawane są akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, są zamieszczane w przepisach ustaw należących do prawa administracyjnego materialnego albo prawa finansowego (podatkowego). Z reguły na podstawie jednego takiego upoważnienia można wydać jeden akt prawa miejscowego.

Podobnie jak w przypadku rozporządzeń, upoważnienia szczegółowe do wydania wyżej wymienionych aktów mogą mieć charakter obligatoryjny albo fakultatywny. Poza tym można spotkać upoważnienia szczegółowe o charakterze mieszanym, które z jednej strony nakładają na prawodawcę lokalnego obowiązek ustanowienia aktu prawa miejscowego, z drugiej zaś dają mu możliwość regulowania wybranych kwestii w tym akcie.

Upoważnienie szczegółowe do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym musi spełniać dwa obligatoryjne (konstytucyjne) wymogi, tj. wskazywać organ upoważniony do wydania tego aktu oraz zakres spraw (kwestie), jakie w nim mają być uregulowane. W przeciwieństwie do upoważnień generalnych, delegacja szczegółowa musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w akcie prawa miejscowego precyzyjnie, za pomocą ostrych, jednoznacznych wyrazów. Inaczej mówiąc, nie może zawierać zwrotów niedookreślonych, klauzul generalnych czy sformułowań wprowadzających tzw. katalogi otwarte. Ponadto upoważnienie szczegółowe

28 Art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.).

może zawierać dodatkowe elementy, jakimi są: forma prawna aktu prawa miejscowego, rodzaj aktu oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W przypadku organów monokratycznych (terenowych organów administracji rządowej) wydających akty prawa miejscowego wskazane jest wyraźne formułowanie w upoważnieniu ustawowym formy prawnej aktu prawa miejscowego po to, żeby nie było wątpliwości, czy mają mieć one formę rozporządzenia, czy też może zarządzenia.

Końcowo należy wskazać, że z.t.p. nie zawierają regulacji dotyczących redagowania upoważnień ustawowych do wydawania aktów prawa miejscowego, w tym tych o charakterze wykonawczym. Z uwagi na charakter tych aktów i ich „lokalną” moc powszechnie obowiązującą wskazana byłaby nowelizacja z.t.p. w celu wyeliminowania luki prawnej w tym zakresie.

Mateusz Kaczocho

Bibliografia

- DĄBEK D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- DĄBEK D., *Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego* [w:] A. Malinowski, *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009.
- KACZOCHA M., *Akty prawa miejscowego. Tworzenie, procedura, kontrola*, Warszawa 2022.
- KOTULSKI M., *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- KRZYŻANOWSKA M., *Rodzaje aktów prawa miejscowego i zasady ich tworzenia* [w:] D. Kotłowski, M. Mazuryk, K. Sadowski, *Tworzenie a stosowanie prawa w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2014.
- LISOWSKI P., OSTAPSKI A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
- RADZIEWICZ P., *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.
- WRONKOWSKA S., *Komentarz do § 66 Zasada techniki prawodawczej* [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021.

SUMMARY

A few comments on the content of statutory authorizations to issue local law acts of an executive nature

The aim of the article is to present the constitutional and formal requirements regarding statutory authorizations to issue acts of local law of an executive nature. These authorizations show many similarities to statutory delegations on the basis of which regulations are issued and at the same time they differ from general authorizations to issue acts of local law of a structural and organizational nature. The study also draws attention to the lack of rules for drafting provisions authorizing the issuance of acts of local law in the Principles of Legislative Techniques and the need to fill this lack.

Mateusz Kaczocha, PhD in Law, assistant professor at the Stefan Batory Academy of Applied Sciences, completed the legislative application, has many years of experience in the field of legislation gained over a long period of work in the legislative department of one of the ministries, author of numerous publications, including scientific articles and comments in the field of administrative proceedings, administrative law, health protection law and legislation; ORCID: 0009-0009-7638-9730.