

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

Kwartalnik Rady Legislacyjnej

4 (126)/2023 Rok XXX



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

Kwartalnik Rady Legislacyjnej

4 (126)/2023 Rok XXX



WYDAWCA

Rządowe Centrum Legislacji

REDAKTOR NACZELNY I PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO

Marek Szydło

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO I WICEPRZEWODNICZĄCA KOMITETU REDAKCYJNEGO

Elżbieta Karska

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO I WICEPRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO

Krzysztof Szczucki

RADA PROGRAMOWA

KOMITET REDAKCYJNY

Jarosław Dobkowski, Antoni Hanusz, Anna Hrycaj, Czesław Klak, Beata Kozłowska-Chyła, Anna Łabno, Marcin Olszówka (sekretarz naukowy i redaktor tematyczny), Jadwiga Potrzeszcz, Przemysław Sobolewski, Bogumił Szmulik, Piotr Szymaniec, Martyna Walas-Szuniewicz (zastępca sekretarza naukowego i redaktora tematycznego), Krzysztof Wiak, Piotr Marcin Wiórek

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Luca Mezzetti (Università di Bologna),
Calógero Pizzolo (Universidad de Buenos Aires),
José Luis Soberanes Fernández (Universidad Autónoma de México),
Ascensión Elvira Perales (Universidad Carlos III de Madrid),
José Luis Mateu Gordon (Universidad San Pablo CEU Madrid),
Michel Danti-Juan (Université de Poitiers),
Bernadette Aubert (Université de Poitiers),
Andrij Bojko (Narodowy Uniwersytet „Akademia Kijowsko-Mohylańska” w Kijowie)

SEKRETARZ REDAKCJI

Anna Kowalczyk

REDAKTOR JĘZYKOWY I KOREKTA

Marta Kordys-Tomaszewska

ADRES REDAKCJI

Rządowe Centrum Legislacji, Departament Prawa Ustrojowego i Edukacji
00-522 Warszawa, ul. Krucza 36/Wspólna 6, pok. 508, tel. (22) 694 69 77, tel. 734 115 655
e-mail: AKowalczyk@rcl.gov.pl

© Rządowe Centrum Legislacji, 2023

ISSN 1426-6989 (wersja papierowa)

eISSN 2956-4026 (wersja online)

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

Czasopismo posiada wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) w wysokości **49,16 pkt.**

Czasopismo posiada **70 pkt.** w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych sporządzonym przez Ministra Edukacji i Nauki.

KOORDYNACJA DZIAŁAŃ WYDAWNICZYCH

ŁAMANIE, DRUK, OPRAWA, KOLPORTAŻ

na zlecenie Rządowego Centrum Legislacji Instytut De Republica, 00-867 Warszawa, al. Jana Pawła II 29

KONCEPCJA GRAFICZNA: Grzegorz Fijas

NAKLAD: 300 egz.

OBJĘTOŚĆ: ark. wydawniczych 6,5 / ark. drukarskich 8,25

SPRZEDAŻ: www.sklep.iderepublica.pl

Spis treści

ROK XXX, NR 4(126)/2023

Artykuły

Jarosław Szymanek (Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu) <i>Uwagi o konstytucyjnym systemie źródła prawa, ze szczególnym uwzględnieniem prawa miejscowego</i>	9
Stanisław Bułajewski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) <i>Brak ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jako beczynność polskiego ustawodawcy</i>	37
Mateusz Kaczocha (Akademia Nauk Stosowanych Stefana Batorego w Skierniewicach) <i>Kilka uwag na temat treści upoważnień ustawowych do wydania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym</i>	61
Karina Parśniak (Rządowe Centrum Legislacji) <i>Stanowienie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym</i>	77

Varia

Marcin Gubała (Uniwersytet WSB Merito w Gdańsku) <i>Prawidłowość gminnych przepisów porządkowych. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 22 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 765/22</i>	109
--	-----

Z prac Rady Legislacyjnej

Wykaz tytułów opinii Rady Legislacyjnej wydanych od marca do lipca 2023 r.	121
---	-----

Bibliografia

Publikacje dotyczące Konstytucji, prawodawstwa i techniki legislacyjnej Za okres sierpień–październik 2023 (wybór)	123
---	-----

Table of Contents

YEAR XXX, No 4(126)/2023

Articles

Jarosław Szymanek (Sejm Analysis Bureau at the Chancellery of the Sejm) <i>Observations on the constitutional system of the source of law, particularly regarding local law</i>	9
Stanisław Bułajewski (University of Warmia and Mazury in Olsztyn) <i>Lack of statutory definition of rules and procedures for establishing local law acts as a result of the Polish legislator's inaction</i>	37
Mateusz Kaczocha (Stefan Batory Academy of Applied Sciences in Skierniewice) <i>A few comments on the content of statutory authorizations to issue local law acts of an executive nature</i>	61
Karina Parśniak (Government Legislation Center) <i>Establishment of local law acts of an ordinal nature</i>	77

Varia

Marcin Gubała (WSB Merito University in Gdansk) <i>The correctness of the municipal ordinal regulations. Gloss to the Judgment of the Provincial Administrative Court in Bydgoszcz of 22 November 2022, reference number II SA/Bd 765/22</i>	109
--	-----

From the work of the Legislative Council

The list of titles of Legislative Council's opinions issued from March to July 2023	121
---	-----

Bibliography

Publications concerning Constitution, Law-making and Legislative Technique issued from August to October 2023 (Selected items)	123
--	-----

Informacje dla autorów „Przeglądu Legislacyjnego”

1. Teksty opracowań do „Przeglądu Legislacyjnego” powinny być przesyłane w wersji elektronicznej na adres: AKOWALCZYK@RCL.GOV.PL.
2. Warunkiem wydrukowania tekstu jest uzyskanie pozytywnej oceny recenzentów. Procedura recenzowania opisana jest szczegółowo na stronie internetowej „Przeglądu Legislacyjnego”: **[HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/INFORMACJE-O-CZASOPISMIE-ORAZ-INFORMACJE-DLA-AUTOROW/](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/informacje-o-czasopismie-oraz-informacje-dla-autorow/)**.
3. Do przesłanego tekstu należy dołączyć formularz zamieszczony na stronie: **[HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/INFORMACJE-DLA-AUTOROW-PRZEGladu LEGISLACYJNEGO/](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/informacje-dla-autorow-przegladu-legislacyjnego/)**, w którym znajdują się informacje o autorze (stopień lub tytuł naukowy, afiliacja, numer telefonu i adres domowy).
4. Do artykułu należy dodatkowo dołączyć krótkie streszczenie (1/2 strony) w języku angielskim oraz propozycję notki biograficznej autora.
5. Objętość nadsyłanych tekstów nie powinna przekraczać 2 ark. wyd. (ok. 80 tys. znaków ze spacjami i przypisami) w przypadku artykułu oraz 1/2 ark. wyd. w przypadku recenzji.
6. Do druku przyjmowane są wyłącznie prace oryginalne, wcześniej niepublikowane. Redakcja prosi o niedostarczanie jej prac wysyłanych jednocześnie do innych czasopism.
7. Redakcja „Przeglądu Legislacyjnego” wdrożyła procedurę zabezpieczającą oryginalność publikacji naukowych. Polega ona na tym, że:
 - jeśli tekst jest podpisany przez więcej niż jednego autora, należy w nim umieścić (w przypisie) dokładne określenie wkładu, jaki w jego powstanie wnieśli poszczególni współautorzy (z podaniem informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystanych podczas przygotowywania publikacji). Ujawnić należy także (np. w formie podziękowań) nazwiska wszystkich osób, które przyczyniły się do powstania publikacji, a nie figurują jako autorzy. Ma to na celu zapobieganie nierzetelnym praktykom naukowym, do których należą *ghostwriting* (tj. ukrywanie osób, które przyczyniły się do powstania tekstu) i *guest authorship* (tj. wymienianie jako autorów osób, które przyczyniły się w znikomym stopniu do powstania publikacji albo wcale nie wniosły w nią swojego wkładu);
 - wykrycie takich praktyk przez redakcję skutkować będzie powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucji zatrudniających autorów, towarzystw naukowych, stowarzyszeń edytorów naukowych itp.);
 - należy także podać (w przypisie) informacje o źródłach finansowania danej publikacji, takich jak np.: granty krajowe, międzynarodowe, dotacje fundacji, stowarzyszeń lub instytucji komercyjnych;
 - odpowiedzialność za podanie powyższych danych ponosi autor bezpośrednio zgłaszający tekst do redakcji.
8. Publikacje w kwartalniku „Przegląd Legislacyjny” są odpłatne.
9. Redakcja nie zwraca autorom nadesłanych materiałów.

Artykuły i inne teksty wyrażają poglądy ich autorów. Informacje o członkach Rady Legislacyjnej są dostępne na stronie internetowej: **[HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/SKLADRADYLEGISLACYJNEJ](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/skladradylegislacyjnej)**.

Artykuły

Jarosław Szymanek, prof. Akademii Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, ekspert Biura Analiz Sejmowych, politolog, ustrojznawca, specjalista z zakresu polskiego i porównawczego prawa konstytucyjnego. Ostatnio opublikował: *Introduction of the Constitution of Republic of Poland* (wspólnie z B. Szmulikiem, Warsaw 2019); *Wstęp do prawa wyborczego* (Warszawa 2021); *Oceny możliwości ustanowienia sądownictwa pokoju w prawie polskim* (redaktor, Warszawa 2021); *25 lat stosowania Konstytucji RP* (redaktor i współautor, Warszawa 2023); ORCID: 0000-0002-0590-5218.

ARTYKUŁY

Uwagi o konstytucyjnym systemie źródła prawa, ze szczególnym uwzględnieniem prawa miejscowego

Jarosław Szymanek

1. Regulacja systemu źródeł prawa w Konstytucji¹

Rozdział trzeci Konstytucji pt. *Źródła prawa* stanowi *novum* w polskim konstytucjonalizmie². Analogicznego rozdziału, ani nawet bardziej rozbudowanych postanowień odpowiadających z grubsza jego treści, próżno szukać w jakimkolwiek wcześniejszym polskim akcie ustrojowym. Przez wiele lat dominowało bowiem przekonanie, że problematyka źródeł prawa stanowi przede wszystkim pole dla doktryny prawniczej, szczególnie dla teorii prawa i prawa konstytucyjnego oraz praktyki stanowienia i stosowania prawa. Uważano przy tym, że szczegółowe uregulowanie specyfiki źródeł prawa w konstytucji, z podaniem rodzajów aktów normatywnych, ich hierarchii i specyfiki, nie ma większego sensu, gdyż – po pierwsze – wykracza poza tradycyjną materię konstytucyjną, a po drugie – nadmiernie usztywnia prawodawcę, który powinien dysponować niezbędną dozą luzu w praktyce swojego działania, co przecież jest przejawem tzw. racjonalności prawodawcy. Tworzenie prawa jest jednym z najbardziej labilnych elementów szeroko rozumianego procesu prawotwórczego, co tym bardziej – w myśl wielu poglądów – czyni zbędną jego konstytucjonalizację, ponieważ wchodzi ona w kolizję z jednym z podstawowych oczekiwań wobec każdej konstytucji, jakim jest jej odporność temporalna, a zarazem zdolność reagowania na rozmaite sytuacje nagle, nieprzewidziane³. Tymczasem

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 48, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

2 Por. B. Szmulik, J. Szymanek, *Wprowadzenie* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2017, s. 41 i n.; J. Oniszczyk, *Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 78 i n.; T. Połomski, *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Ekonomiczne” 2019, nr 1, s. 58 i n.

3 Por. A. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980, s. 159 i n.

tworzenie prawa to przede wszystkim praktyka, która rządzi się utartymi zwyczajami, jest mocno wymieszana z doktryną i orzecnictwem sądowym, które rozwijają i uzupełniają praktykę, która musi też elastycznie podchodzić do ujawniających się potrzeb i oczekiwań, a zarazem musi się odznaczać określonym stopniem dyfuzyjności wobec nowych tendencji i zjawisk⁴ (takich jak np. rosnąca rola prawa międzynarodowego i orzecnictwa międzynarodowych i ponadnarodowych trybunałów).

Dlatego, nawet kiedy przystąpiono do prac nad obowiązującą konstytucją, nie było wcale pewności, czy rozdział podobny do jej obecnego, trzeciego rozdziału zostanie w niej zamieszczony, a jeśli tak, to jaki będzie miał ostatecznie kształt. Dyskusja nad szeroko rozumianą problematyką źródeł prawa toczyła się zresztą nie tylko w łonie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, lecz także, jeśli nie przede wszystkim, w środowisku prawników i legislatorów⁵ (a jej początków należy szukać już w latach 80. XX w., kiedy to przedstawiciele doktryny wzmogli swoją krytykę pod adresem ówczesnej praktyki tworzenia prawa, a zarazem kiedy sformułowano postulat uchwalania ustawy o tworzeniu prawa, która to ustawa miała kompleksowo uregulować problematykę źródeł prawa, jego hierarchii i legislacji⁶). Zasadniczy spór przy okazji projektowania nowej konstytucji dotyczył tego, czy kwestie związane ze źródłami prawa należy regulować w postaci wyodrębnionego zespołu przepisów zagregowanych w obrębie jednego rozdziału, a co za tym idzie – przedstawić system aktów normatywnych możliwie kompleksowo, czy też – wzorem poprzednich regulacji konstytucyjnych – pozostawić przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów (typów) aktów w miejscach, gdzie wskazuje się organy, które je wydają, przy pominięciu wszystkich innych zagadnień⁷. To drugie rozwiązanie uznawano jednak za stanowczo niewystarczające, gdyż stanowiło ono kontynuację rozwiązań

4 Por. Z. Ziemiński, *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4, s. 43 i n.

5 Zob. S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 31 i n.

6 Pomysły takie były zgłaszane szczególnie w latach 80. XX w. Por. S. Wronkowska, J. Wróblewski, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6, s. 3 i n.; G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 8, s. 135 i n.

7 Por. B. Szepietowska, *System źródeł prawa w projektach Konstytucji RP [w:] Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 106 i n.

wcześniejszych, które w praktyce zawodziły, generując „rozchwiany” system źródeł prawa⁸. Tego typu sytuacja od dawien dawna była przedmiotem krytyki, która słusznie wskazywała, że urąga ona elementarnym zasadom praworządności, utrudniając osiągnięcie pożądanego stanu pewności i stabilności prawa. Brak ujęcia w konstytucji katalogu źródeł prawa powodował bowiem, że w praktyce pojawiały się nowe akty normatywne, którym często nadawano cechy aktów powszechnie obowiązujących, co rodziło poważne wątpliwości, jeśli chodzi o dopuszczalność takiego działania, zwłaszcza z punktu widzenia statusu prawnego jednostki i podmiotów podobnych, które nie miały pewności co do tego, jaki akt prawny może skutecznie uregulować ich sytuację prawną. Ponadto wskazywano, że pod koniec XX w. zaszły, również w perspektywie globalnej, zasadnicze przekształcenia, które winny podpowiadać ustrojodawcy uporządkowanie źródeł prawa, w tym także określenie relacji między poszczególnymi aktami⁹. Wskazywano, że motywem dla tego rodzaju działań są, po pierwsze, ogólne warunki państwa prawnego, którego część składową stanowią jasno określone procedury prawotwórcze oraz wyraźnie sprecyzowana hierarchia aktów normatywnych i skorelowane z nimi klauzule kolizyjne; po drugie, względy właściwej ochrony praw i wolności jednostki, której istotnym elementem jest hierarchia źródeł prawa oraz sprecyzowanie właściwości poszczególnych aktów normatywnych, *ergo* siły ich oddziaływania na sytuację prawną jednostki i podmiotów podobnych; po trzecie wreszcie, postępujące procesy globalizacji i integracji, które sprawiają, że z coraz większym skutkiem na prawo krajowe oddziałują regulacje międzynarodowe, w tym także te tworzone przez organizacje międzynarodowe. Proces internacjonalizacji prawa, w tym prawa konstytucyjnego, które w coraz większym stopniu podatne jest na prawo zewnętrzne, które jednak oddziałuje nie tylko w relacjach *ad extra*, lecz także w relacjach *ad intra*, był jednym z ważniejszych elementów nowych, a zarazem silnie oddziałujących na ogólne podejście do problematyki regulacji na poziomie konstytucji źródeł prawa¹⁰.

8 Por. F. Siemieński, *Źródła prawa w świetle Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 3, s. 1 i n.

9 Por. M. Kruk, *Przyczynek do rozważań o inspiracji Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 4 i n.

10 Ze zjawiskiem takim mamy zresztą do czynienia nie tylko w Polsce. Szerzej na ten temat zob. np. J. Szymanek, *Konstytucjonalizacja prawa międzynarodowego w świetle doktryny francuskiej*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 2, s. 41 i n.

Należy wskazać, że w warunkach polskich zwłaszcza ostatni motyw uporządkowania systemu źródeł prawa miał niebagatelne znaczenie. Od zawsze bowiem kwestia umocowania w polskim porządku prawnym umowy międzynarodowej nie była *expressis verbis* przesądzona, a miejsce umowy w systemie aktów prawa krajowego stanowiło wynik ustaleń doktryny oraz orzecznictwa sądowego¹¹. O ile stan taki można było jeszcze akceptować, a nawet usprawiedliwiać w okresie II RP czy PRL, o tyle w III RP było to już bardzo trudne, tym bardziej, że nieskrywanym celem Polski była już w tym czasie akcesja do struktur euroatlantyckich (NATO i Unii Europejskiej). Ponadto zdawano sobie sprawę z tego, że współcześnie międzynarodowe źródła prawa zyskują na coraz większym znaczeniu i trudno sobie wyobrazić sytuację konstytucyjnego pomijania prawa międzynarodowego, w tym jego relacji do aktów prawa krajowego. Przy okazji stanowienia Konstytucji wskazywano, że to właśnie potrzeba otwarcia na prawo międzynarodowe, a zarazem stworzenia prawnych podstaw przyszłej akcesji w strukturach międzynarodowych i późniejszego w nich uczestnictwa, jest pierwszorzędny czynnik, który wymaga, a wręcz nakazuje całościowe uregulowanie problematyki źródeł prawa w Konstytucji¹². Nie chodziło tu przy tym o samo rozstrzygnięcie procedur, w jakich miałyby się dokonać akcesja do organizacji ponadnarodowych, ale o uporządkowanie relacji względem aktów prawnych pochodzących od różnych prawodawców (tj. krajowego, międzynarodowego, ale też od prawodawcy w postaci różnych organizacji międzynarodowych coraz częściej stanowiących własne źródła prawa).

W myśl wielu poglądów wprowadzenie do konstytucji osobnego rozdziału dedykowanego problematyce źródeł prawa miało świadczyć o nowoczesności aktu konstytucyjnego, o tym, że jest to akt adekwatny do wyzwań, jakie przed konstytucją i państwem stawia współczesność. Dodawano też, że w miarę szczegółowe, oczywiście jak na warunki konstytucji, określenie źródeł prawa i relacji między nimi ma istotne znaczenie z punktu widzenia należytej ochrony praw i wolności, które w praktyce gwarantowane są m.in. dzięki wyraźnemu wskazaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego poszczególnych aktów prawnych i ich zakresu obowiązywania. Wreszcie

11 Szerzej na ten temat zob. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, *passim*.

12 Por. J. Galster, *O potrzebie internacjonalizacji konstytucji* [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 204 i n.

istotne znaczenie miało też postrzeganie nowej konstytucji jako antonimu konstytucji PRL, która odznaczała się lekceważącym stosunkiem do źródeł prawa i którą w tym zakresie musiała zastąpić rozwinięta jureprudencja.

Przyjętą ostatecznie w Konstytucji koncepcję źródeł prawa charakteryzuje coś, co nazwano „uporządkowaniem źródeł prawa”. Rozumiano przez to sytuację, w której dokonano wyraźnego podziału aktów prawnych z jednoczesnym przypisaniem im cechy powszechnej bądź też wewnętrznej mocy obowiązania oraz przyporządkowaniem im podmiotów wyekwipowanych w kompetencję prawotwórczą¹³. W ten sposób cechą wyróżniającą konstytucyjny model źródeł prawa było jego, po pierwsze, dualistyczne ujęcie (podział na prawo powszechnie i wewnętrznie obowiązujące); po drugie, zamknięcie w sensie przedmiotowym (tzn. jakie akty prawne) i w sensie podmiotowym (tzn. kto wydaje dany akt) źródeł o walorach powszechnej obowiązawalności oraz, po trzecie, pozostawienie otwartym (zarówno w sensie przedmiotowym, jak i podmiotowym) prawa obowiązującego wewnętrznie¹⁴. Czwartym wyróżnikiem konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa było silne zaznaczenie specyfiki prawa międzynarodowego, ze szczególnym akcentowaniem umowy międzynarodowej jako priorytetowego źródła prawa o cechach międzynarodowych i procedur dotyczących jej ratyfikacji¹⁵. Przy tej okazji umocowano na poziomie konstytucyjnym klauzulę kolizyjną, która wyrażała zasadę pierwszeństwa stosowania normy międzynarodowej w sytuacji jej kolizji z normą prawa krajowego¹⁶. Dzięki temu zrealizowano w optymalny sposób zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego, a zarazem uszanowano akty pochodzące od krajowego prawodawcy, wyraźnie wskazując, że pierwszeństwo stosowania normy zewnętrznej ma zastosowanie w tych sytuacjach, w których ustawy nie da się pogodzić z umową międzynarodową (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

13 Tak rozumiane uporządkowanie systemu źródeł prawa należy postrzegać jako konsekwencję zasady legalizmu, wyartykułowanej *explicite* w art. 7 Konstytucji. Por. J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2022, s. 35 i n.

14 Szerzej na ten temat zob. M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrzne-go*, „Ius Novum” 2013, nr 2, s. 93 i n.

15 Por. J. Szymanek, *Ratyfikacja umów międzynarodowych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2022, nr 2, s. 33 i n.

16 Co zgodnie uznawano za przejaw otwartości na prawo międzynarodowe, a zarazem zachętę do prounijnej wykładni prawa krajowego (choć, uwzględniając treść art. 9 Konstytucji, należałoby raczej mówić o wykładni na korzyść norm prawa międzynarodowego). Por. M. Koszowski, *Wykładnia prowsolidarowa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3, s. 70 i n.; W. Rowiński, *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 99 i n.

Przyjęte rozwiązania, szczególnie na początku obowiązywania Konstytucji, były bardzo pozytywnie, a wręcz entuzjastycznie oceniane¹⁷. Wskazywano przede wszystkim na dowartościowanie umowy międzynarodowej i rozstrzygnięcie dylematu, w którym właściwie miejscu znajduje się ona w ramach polskiego porządku prawnego (tj. powyżej ustawy, na równi z nią lub poniżej). Awantażem konstytucyjnej konstrukcji źródeł prawa było również zamknięcie prawa obowiązującego powszechnie¹⁸, choć praktyka szybko pokazała, że zamknięcie to nie jest takie dokładne i raczej należałoby mówić o „domknięciu”, a nie „zamknięciu” źródeł prawa mających status powszechnej obowiązwalności¹⁹. Należy też mieć na uwadze, że nie zawsze ideę zamknięcia źródeł prawa aprobowano, uznając, że w praktyce może to być elementem dysfunkcyjnym, szczególnie w odniesieniu do prawa miejscowego, jako swoistego rodzaju przykładu żywego prawa administracyjnego²⁰. Pozytywnie oceniano również możliwie precyzyjne zdefiniowanie prawa obowiązującego wewnątrznie, poprzez podanie jego kluczowej cechy gatunkowej, jaką jest obowiązywanie jedynie w ramach struktury wydającej dany akt (art. 93 Konstytucji)²¹. Głosy aprobujące dotyczyły wreszcie kategorii prawa miejscowego, które po raz pierwszy zostało podniesione do rangi rozstrzygnięcia konstytucyjnego z jednoczesnym podaniem minimalnego zestawu cech je definiujących²². Jednak w czasie 20-letniego obowiązywania Konstytucji pojawiły się również wątpliwości, a doktryna prawa konstytucyjnego coraz częściej wskazywała słabe strony regulacji zawartej w rozdziale trzecim. Wskazywano przykładowo, że – wbrew pozorom – nie jest precyzyjnie określone miejsce umowy międzynarodowej, a całość postanowień konstytucyjnych może prowadzić do różnych konkluzji, jeśli idzie o umiejscowienie umowy w hierarchicznie zbu-

17 Por. A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji* z 2 kwietnia 1997 r., „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 33 i n.

18 Por. K. Działocha, *„Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 121–124.

19 Por. M. Dąbrowski, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji z 1997 r. Katalog zamknięty czy otwarty?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2004, t. III, s. 91 i n.

20 Por. M. Kulesza, *„Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 12 i n. Por. również M. Olszówka, *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 2, s. 133 i n.

21 Szerzej na ten temat zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, *passim*.

22 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2006, s. 108 i n.

dowanym porządku prawnym. O ile bowiem z treści art. 91 ust. 2 wynika zasada równorzędności ratyfikowanej umowy międzynarodowej i ustawy (co wynika z faktu, że jeśli nie da się ich pogodzić, to wówczas, respektując zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego, pierwszeństwo przypisuje się umowie), o tyle z postanowień art. 188 pkt 2 (określającego kognicję Trybunału Konstytucyjnego) wynika, że ustawa zajmuje miejsce subordynowane względem umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Wątpliwości zaczęło także wzbudzać być może nadmiernie pochopne pozbawienie niektórych podmiotów kompetencji prawotwórczych, co – w formułowanych sugestiach – miało dotyczyć przede wszystkim organów Narodowego Banku Polskiego (w odniesieniu do rozporządzeń) oraz Rady Ministrów (w odniesieniu do w ogóle przez Konstytucję nieprzewidzianej instytucji rozporządzeń z mocą ustawy). Krytycznie zaczęto w końcu postrzegać również pewnego rodzaju niekompletność regulacji zawartej w rozdziale trzecim, wskazując, że pewnych kwestii ona w ogóle nie podejmuje, choć merytorycznie powinna. Tutaj przywoływano przykład rozporządzeń, które wcale nie tworzą jednolitego katalogu źródeł prawa²³. Podawano też przykład rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta w czasie trwania stanu wojennego (które uregulowano w przepisie art. 234) albo złożoną problematykę prawa parlamentarnego (regulaminowego), która została zupełnie pominięta w rozdziale trzecim i umieszczona w przepisach adresowanych do Sejmu i do Senatu (rozdział czwarty). Ta ostatnia sprawa miała zresztą, szczególnie w dywagacjach doktryny, szerszy wymiar. Pokazała ona wszakże, że dualny system prawa jest bardziej zniuansowany, aniżeli wynika to *prima facie* z postanowień rozdziału trzeciego Konstytucji. Wskazywano wobec tego, że obok dwóch podstawowych grup źródeł prawa, tj. prawa obowiązującego powszechnie i prawa obowiązującego wewnątrz, należy jeszcze mieć na uwadze grupę „środkową”, na którą składają się przepisy regulaminowe i statutowe, które choć posiadają cechy prawa wewnętrznego, to jednak – przynajmniej w niektórych przypadkach – mogą oddziaływać na podmioty zewnętrzne, *ergo* mieć cechy powszechnej obowiązywalności (*vide* regulamin Sejmu). Dało to asumpt do lansowania koncepcji trialistycznej, zgodnie z którą dwie podstawowe grupy źródeł prawa (powszechnie i wewnątrz obowiązującego) uzupełnia jeszcze grupa źródeł prawa regulaminowego. Inne zgłaszane w tym temacie propozycje

23 Por. G. Wycichowski-Kuchta, *Rozporządzenia nienormatywne na tle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 3, s. 59 i n.

postulowały utrzymanie dualizmu źródeł prawa, ale zamiast posługiwania się pojęciem prawa obowiązującego wewnątrznie postulowały wprowadzenie grupy źródeł prawa o „niepowszechnej obowiązywalności” (co miało zaznaczać, że nie zawsze prawo to obowiązuje wyłącznie wewnątrznie, wobec tego nie tyle jest one wewnętrzne, ile raczej niepowszechne). W końcu głosy krytyczne zaczęto też formułować pod adresem konstytucyjnej regulacji prawa miejscowego, która była wyjątkowo lakoniczna i prowadziła do uznania powszechnego charakteru tego prawa przy jednoczesnym jego otwarciu przedmiotowym i podmiotowym, co w efekcie stanowiło nie wyczerpanie problematyki prawa miejscowego, ale raczej jego konstytucyjne zamarkowanie.

Niezależnie od krytyki, jaka jest czasami kierowana pod adresem regulacji źródeł prawa przeprowadzonej w Konstytucji, należy podkreślić te wszystkie rzeczy, które przysłużyły się niewątpliwie klarowności koncepcji źródeł prawa²⁴. I tak, art. 87 Konstytucji enumeratywnie wylicza te źródła prawa, którym przypisuje się walor powszechnej obowiązywalności, zaliczając do nich: konstytucję, ustawy, ratyfikowane (bez względu na tryb ratyfikacji) umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (tzw. rozporządzenia zwykłe). Konstytucja przesądza jednocześnie, że źródłami prawa powszechnie obowiązującego są również akty prawa miejscowego, oczywiście na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Szczególnie podniesienie do rangi prawa miejscowego ma istotne, zwłaszcza z punktu widzenia praktyki, znaczenie. Dyspozycja art. 87 ust. 2 przesądza bowiem jednoznacznie powszechny charakter tego rodzaju prawa, oznaczający, że adresatem norm prawa miejscowego może być potencjalnie każdy. Poza tym konstytucja określa *expressis verbis* cechę gatunkową tego prawa, jaką jest ograniczony zakres obowiązywania. Wskazuje ona wszakże wprost, że prawo miejscowe obowiązuje na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że Konstytucja nie przyjęła, nawet w formie szczątkowej, definicji prawa obowiązującego powszechnie, uznając, że pojęcie to jest dobrze znane doktrynie, a jego konstytucyjna detalizacja stanowiłaby jedynie *superfluum*. Poza tym trzeba mieć na uwadze, że konstrukcja prawa powszechnie obowiązującego nie jest wcale oryginalnym wytworem polskiej doktryny i wywodzi się z XIX-wiecznej niemieckiej myśli ustrojowej, a obecnie znajduje szerokie zastosowanie w państwach europejskiej kultury

24 Por. A. Bałaban, *op. cit.*, s. 33 i n.

prawnej²⁵. Dlatego też definiowanie cechy prawa, jaką jest jego powszechna moc obowiązująca, nie nastrocza poważniejszych problemów. Zgodnie przyjmuje się, że charakter powszechnie obowiązujący oznacza, że akt może stanowić podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz wszystkich innych podmiotów (partii politycznych, organów władzy publicznej), co oznacza, że prawo powszechnie obowiązujące jest potencjalnie nieograniczone pod względem kręgu jego adresatów²⁶. Norma ubrana w gorset prawa powszechnie obowiązującego hipotetycznie może więc dotyczyć każdego albo – ujmując rzecz od innej strony – nikt nie może skutecznie uchylić się od jej stosowania.

Niemniej jednak istotą konstytucyjnego ujęcia prawa powszechnie obowiązującego jest nie tyle wskazanie istnienia tej kategorii źródeł prawa, ile jego zamknięcie, zarówno od strony przedmiotowej (tj. jakie akty mają cechę powszechnej obowiązującości), jak i podmiotowej (jakie podmioty mogą stanowić akty o tym charakterze)²⁷. Enumeratywny sposób wyliczenia źródeł prawa o powszechnej obowiązującości zamknął jednak to prawo, nie pozwalając na wprowadzenie do obiegu prawnego innego rodzaju aktu prawnego, któremu można by było przypisać walor powszechnego obowiązowania, co – jak się niekiedy wskazuje – pozbawia regulację źródeł prawa niezbędnej elastyczności (wspomnianym wyjątkiem jest przewidziane przez art. 234 zupełnie ekstraordynaryjne rozporządzenie z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w czasie trwania stanu wojennego). Na tym tle zasadniczą odmiennością odznacza się prawo miejscowe. Ze zrozumiałych względów zostało ono uznane za część prawa obowiązującego powszechnie, ale konstytucyjna charakterystyka tego prawa ogranicza się jedynie do przypisania mu cechy powszechnej obowiązującości. Wszystkie pozostałe konstytucyjne atrybuty prawa obowiązującego powszechnie, czyli zamknięcie przedmiotowe i zamknięcie podmiotowe, nie zostały odniesione do prawa miejscowego, które tym samym jest konstytucyjnym wyjątkiem, jeśli chodzi o jego enumeratywny charakter, zarówno jeśli chodzi o krąg podmiotów mających kompetencję prawotwórczą, jak i szczegółowy katalog aktów noszących cechę prawa miejscowego.

25 Zob. A. Jackiewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 114.

26 Zob. *ibidem*, s. 115.

27 Por. K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 27 i n.

Zupełnie inaczej postąpił ustrojodawca, dokonując specyfikacji prawa obowiązującego wewnątrznie. Zrezygnował on, i słusznie, z podania zamkniętego katalogu źródeł tego prawa, uznając że jego wewnętrzny charakter to uniemożliwia, natomiast przyjął jego definicję, zgodnie z którą akty prawa wewnętrznego obowiązują „tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Na marginesie warto zaznaczyć, że powyższa definicja uległa korekcie. W pierwotnie ogłoszonym tekście Konstytucji mowa była bowiem o „jednostkach organizacyjnych” podległych organowi wydającemu te akty, podczas gdy obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z 2001 r. o sprostowaniu błędów²⁸ sformułowanie to zastało zastąpione dzisiaj obowiązującym, a więc mowa jest o „jednostkach organizacyjnie podległych”. Doktryna krytycznie podeszła to tego rodzaju zabiegowi, uznając, że stanowczo wykroczył on poza techniczne jedynie sprostowanie oczywistego błędu, i *de iure* zmienił merytoryczny sens przepisu. W poprzednim stanie prawnym akty prawa wewnętrznego wiązały bowiem „jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu” jako akty prawa wewnętrznego, podczas gdy dzisiaj wiąże ono „jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu”, co – jak się zauważa – objęło również osoby fizyczne, a to oznacza, że zmienił się – i to diametralnie – sens cytowanego przepisu (a dla tego rodzaju działań powinna być uruchomiana procedura zmiany konstytucji). Z tych też powodów doktryna, w większości przypadków, dowodziła, że korekta tekstu Konstytucji zmieniała w sposób daleki sens prostowanego przepisu, dlatego wymagała zastosowania procedury ustrojodawczej z art. 235. Można jednak się zastanawiać, czy przypadkiem poglądy doktryny nie idą za daleko. Wszak do usunięcia błędów powstałych na etapie publikacji (czyli zmian w tekście aktu, które zostały wprowadzone już po podpisaniu przez Prezydenta) służy właśnie instytucja sprostowania, a nie instytucja nowelizacji, co zgodne jest z wymogami racjonalności i ekonomiczności procesu ustawodawczego. Dlatego, jak się wydaje, należy stanąć na stanowisku, że zmiana Konstytucji byłaby wymagana tylko w sytuacji, gdyby tekst uchwalony przez Zgromadzenie Narodowe (i podpisany przez Prezydenta) zawierał w art. 93 ust. 1 Konstytucji wyraz „organizacyjne”, a nie „organizacyjnie”²⁹.

28 Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

29 Problem ten wywoływał debatę w doktrynie prawa konstytucyjnego. Por. P. Radziejewcz, *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2002,

Niewątpliwym atutem regulacji zawartej w rozdziale trzecim obowiązującej Konstytucji jest również dookreślenie miejsca umowy międzynarodowej w krajowym porządku prawnym³⁰. Miejsce to przepisy konstytucyjne uzależniają od tego, czy umowa międzynarodowa ma status umowy ratyfikowanej, czy też nieratyfikowanej. W tym pierwszym przypadku umowa międzynarodowa ma status prawa obowiązującego powszechnie (art. 87 ust. 1), co *a contrario* oznacza, że umowy, dla których dojścia do skutku nie jest wymagana ratyfikacja, plasują się w grupie źródeł prawa obowiązującego wewnątrznie (tzw. umowy resortowe). Jednocześnie Konstytucja różnicuje tryb ratyfikacji, w zależności od treści umowy międzynarodowej. Zgodnie z dyspozycją art. 89, jeśli umowa międzynarodowa dotyczy: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych; 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji; 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej; 4) znaczącego obciążenia państwa pod względem finansowym; bądź wszystkich innych 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy, to warunkiem ratyfikacji jest uprzednia zgoda Sejmu (i Senatu) wyrażona w drodze ustawy akceptacyjnej (tzw. ustawa ratyfikacyjna). W pozostałych przypadkach akt ratyfikacji ma charakter samodzielnego działania prezydenta, który ratyfikuje takie umowy na podstawie stosownego przedłożenia Rady Ministrów, której Prezes został zarazem konstytucyjnie zobligowany do powiadomienia Sejmu o zamiarze przedstawienia głowie państwa umowy celem jej ratyfikacji bez wcześniejszej ustawy akceptującej. Należy jednocześnie zaznaczyć, że Konstytucja w art. 90 ustanowiła jeszcze jeden, zupełnie wyjątkowy, tryb ratyfikacji umów międzynarodowych. W tym przypadku chodzi o umowy, na podstawie których Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Powyższy tryb jest w doktrynie określany mianem „superratyfikacji” bądź „klauzuli europejskiej”, gdyż jego wprowadzenie do konstytucji było podyktowane chęcią stworzenia prawnych podstaw uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej. Zgodnie z przepisami klauzuli europejskiej ratyfikacja takiej szczególnej umowy ma charakter

nr 2, s. 55 i n. L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziejewicza pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 69 i n.

30 Por. T. Połomski, *op. cit.*, s. 66 i n.

alternatywny. Dokonuje jej, jak każdej ratyfikacji, Prezydent: albo na podstawie ustawy, która doszła do skutku za zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną większością dwóch trzecich głosów, albo – jeśli tak zdecydował Sejm – za zgodą specjalnie w tym celu przeprowadzonego referendum ogólnokrajowo.

W doktrynie wskazuje się zgodnie, że „otwarcie” rozdziału trzeciego Konstytucji na zagadnienia prawa międzynarodowego oraz stworzenie reżimu prawnego akcesji Polski do struktur euroatlantyckich jest największym atutem całego rozdziału trzeciego. Rozdział ten po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu podejmuje bowiem złożone zagadnienie uczestnictwa państwa w obrocie międzynarodowym, którego warunkiem jest umowa międzynarodowa jako źródło prawa.

2. Konstytucyjna charakterystyka prawa miejscowego

Na tle konstytucyjnie określonych źródeł prawa prawo miejscowe odznacza się niewątpliwą specyfiką. Można je zdefiniować jako prawo obowiązujące powszechnie, stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły³¹. Określa się je również mianem „prawa lokalnego”, „lokalnych źródeł prawa”, „lokalnych aktów normatywnych” czy wreszcie „aktów terenowych”³². Należy przy tym unikać określenia prawa miejscowego jako prawa samorządowego, mając na uwadze, że zdolność do jego stanowienia mają również terenowe organy administracji rządowej³³.

Nie budzi wątpliwości potrzeba istnienia aktów prawa miejscowego³⁴. Wynika ona m.in. z tego, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które ze zrozumiałych względów wymagają operacjonalizacji w formie

31 Por. S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 5 i n.

32 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 21.

33 Por. M. Baron-Wiaterek, *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2014, z. 76, s. 190.

34 Por. G.P. Kubalski, M. Maksymiuk, *Znaczenie prawa miejscowego* [w:] *Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, red. G.P. Kubalski, Warszawa b.d.w., s. 12.

aktów prawnych³⁵, a także z tego, iż faktyczne interesy podmiotów zamieszkujących na ściśle określonym terytorium mogą tworzyć odmienną niż na innych terenach bazę dla prawno-reglamentacyjnej działalności organów administracji publicznej. Ponadto ustawodawca na poziomie centralnym nie zawsze jest w stanie uregulować jednolicie sytuację prawną obywateli zamieszkujących w różnych jednostkach podziału terytorialnego. Poza tym regulowane prawem materie mogą wymagać często zmian, które warunkowane są wysoce specyficznymi, bo lokalnymi, okolicznościami. Obok tego mogą również niejednokrotnie zaistnieć nagle okoliczności wymagające szybkiej i natychmiastowej reakcji³⁶. Trzeba też mieć na względzie, że dokonywanie regulacji jedynie na szczeblu centralnym nie jest do końca dobrym rozwiązaniem, gdyż uniemożliwia uwzględnienie specyfiki lokalnej społeczności. Do tego dochodzą też problemy, które z uwagi na swoją naturę mają wyłącznie aspekt terytorialny, zatem nie wymagają jednolitych uregulowań na szczeblu centralnym. Ważną przesłanką aksjologiczną obecności w systemie źródeł prawa jest również demokratyczna decentralizacja. W państwie zakładającym stosowanie zasady decentralizacji administracji publicznej nie powinno być tak, że tylko organy władzy centralnej mają prawo regulowania wszystkich kwestii, które mogą zaistnieć w terenie³⁷. Ważnym argumentem przemawiającym za obecnością prawa miejscowego jest też ekonomika prawotwórcza. Szybkość reakcji na występowanie nagłych, nieprzewidzianych zdarzeń jest wartością pożądaną, a zarazem niewymagającą w każdym przypadku interwencji organów centralnych, która dodatkowo mogłaby opóźnić, a w skrajnych przypadkach uczynić wręcz bezprzedmiotową, potrzebę wydania nowej albo zmienionej regulacji. Należy więc stanąć na stanowisku, że przepisy prawa miejscowego istnieją właśnie dlatego, że administracja szczebla centralnego z reguły zajmuje się sprawami ogólnopaństwowymi i nie ma czasu oraz możliwości na zapoznawanie się i rozpatrywanie potrzeb i możliwości poszczególnych części terytorium państwa³⁸. Trzeba też mieć na uwadze,

35 Zob. H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 162–172*, Warszawa 2020, s. 134 i n.

36 Zob. M. Zdyb, *Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, Lublin 1992, s. 78.

37 Zob. B. Jaworska-Dębska, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 238.

38 Por. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 92.

że odmienności, jakie istnieją w terenie, czy różnorodność potrzeb nie dają się ująć w schematy organizacyjno-prawne skuteczne i efektywne zawsze dla wszystkich zamieszkujących terytorium państwa. Trzeba wszakże pamiętać, że im bardziej władza centralna chciałaby uregulować „odgórnie” jakąś kwestię, tym bardziej takie rozwiązanie mogłoby nie odpowiadać lokalnym potrzebom, warunkom i konkretnym sytuacjom³⁹.

Dlatego do najczęściej przywoływanych argumentów uświadamiających, jak istotną rolę odgrywają akty prawa miejscowego w systemie źródeł prawa, należą, po pierwsze, uwzględnianie odmienności poszczególnych terenów przez branie pod uwagę specyfiki zachowań ludności zamieszkującej dane tereny, wynikającej z odmiennej tradycji kulturowej i obyczajów panujących na danym terenie. Po drugie, ważna jest szybkość reakcji ze strony władz terenowych, które będąc blisko aktualnych potrzeb i problemów mieszkańców, są w stanie, a nawet powinny, zareagować znacznie szybciej, niż gdyby oczekiwać takiego działania od władzy centralnej. Po trzecie, uwzględnianie zachodzących zmian i dostosowywanie rozwiązań prawnych do aktualnych potrzeb, zmieniająca się rzeczywistość oraz pojawianie się coraz to nowych wyzwań wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych i wdrażanie ich w życie dla dobra społeczności lokalnych. Po czwarte, uwzględnienie faktu podziału zadań publicznych między administrację centralną a administrację terenową, wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym i dążenie do zaspokajania różnych potrzeb społeczności lokalnych musi być powiązane z prawem do stanowienia lokalnie obowiązujących przepisów prawa. Po piąte, akty prawa miejscowego – szczególnie o charakterze przepisów porządkowych – są także formą uzupełniania pewnych luk w prawodawstwie, ponieważ nie wszystko jest możliwe do przewidzenia w drodze regulacji ustawowych na szczeblu centralnym. W takich nieprzewidzianych sytuacjach tylko skuteczna reakcja władz lokalnych może przyczynić się do zachowania należytego ładu, porządku i bezpieczeństwa na danym terenie. Po szóste, stanowienie aktów prawa miejscowego jest wyrazem udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy i realizuje tym samym zasadę demokracji i rządów przedstawicielskich⁴⁰. Jest to szczególnie widoczne w funkcjonowaniu

39 Por. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 81.

40 Która jest bazą aksjologiczną całego porządku prawnego na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej. Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 19.

jednostek samorządu terytorialnego, których organy stanowiące akty prawa miejscowego w większości (poza zarządem powiatu, który nie wywodzi swojej legitymacji z bezpośrednich wyborów, a także zarządem województwa, który nie ma uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego) pochodzą z powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się z zachowaniem reguły tajności głosowania wyborów samorządowych, w których mieszkańcy, uwzględniając preferencje polityczne, wybierają swoich reprezentantów (radnych), wpływając w jakimś sensie na stanowienie przez nich w przyszłości lokalnie obowiązujących przepisów prawa⁴¹.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 6 października 2004 r., (SK 42/02⁴²), akty prawa miejscowego są wyrazem aktywności terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego w jednostronnym ustalaniu treści norm prawnych dotyczących adresatów tych aktów, określając prawa i obowiązki wskazanych w nich podmiotów, a w szczególności obywateli. Z uwagi na to, że są to akty prawa powszechnie obowiązującego, ustawodawca uzależnia ich obowiązywanie od zakresu właściwości miejscowej wyznaczonej granicami zasadniczego podziału terytorialnego RP, terenowych organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego uprawnionych do ich stanowienia. Z aktami prawa miejscowego mamy do czynienia, gdy wydawane są przez organy, których właściwość miejscowa rozciąga się jedynie na wyznaczoną przepisami prawa część terytorium RP, a także wskazane organy posiadają kompetencje do stanowienia przepisów prawa o charakterze powszechnie obowiązującym⁴³.

Akty prawa miejscowego stanowią element systemu powszechnie obowiązujących przepisów prawa RP⁴⁴; obowiązują powszechnie jedynie na obszarze działania organu stanowiącego akt prawa miejscowego; wydawane są na podstawie i w granicach ustaw, mają zatem charakter podustawowy; mogą być stanowione jedynie przez organy samorządu terytorialnego (co do zasady organy stanowiące, wyjątkowo ich organy wykonawcze) oraz terenowe

41 Por. K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, nr 1, s. 174 i 175.

42 OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 97.

43 Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 368.

44 Por. J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 29 i n.

organy administracji rządowej (wojewoda jako zwierzchnik wojewódzkiej administracji zespolonej oraz terenowe organy rządowej administracji niezespolonej), a warunkiem ich wejścia w życie jest należyte ogłoszenie, o czym *expressis verbis* przesądza dyspozycja art. 88 Konstytucji⁴⁵. Poza tym musi istnieć wyraźne ustawowe upoważnienie o charakterze generalnym lub szczegółowym do stanowienia aktów prawa miejscowego, podlegają one kontroli sprawowanej przez organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz kontroli realizowanej przez sądy administracyjne⁴⁶, a kompetencji prawotwórczej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego nie można domniemywać⁴⁷.

Akty prawa miejscowego, należąc do kategorii prawa powszechnie obowiązującego, wiążą swoich adresatów usytuowanych na zewnątrz. Są to akty podstawowe i znajdują się w hierarchii poniżej ustaw. Wydawane są one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, lecz bez wyraźnego obowiązku wykonawczego w stosunku do ustaw, tak jak to ma miejsce w przypadku rozporządzeń, co wynika wprost z treści art. 92 Konstytucji. Brak tej funkcji wykonawczej powoduje, że powiązanie aktów prawa miejscowego z ustawą ma luźniejszy, swobodniejszy charakter niż powiązanie rozporządzeń wykonawczych z ustawami. Nie oznacza to jednak swobody czy autonomii dla terenowych organów administracji rządowej w zakresie ich stanowienia. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 września 2009 r., (IV SA/Po 519/09), swoboda organu samorządu terytorialnego lub organu terenowej administracji rządowej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest większa niż organu administracji publicznej, upoważnionego do stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Dzieje się tak dlatego, że Konstytucja nie wymaga, aby akty prawa miejscowego wydawane były w „celu wykonania ustaw” i na podstawie zawartego w nich szczegółowego upoważnienia, lecz aby były wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Akty prawa miejscowego nie mają zatem charakteru samoistnego, ponieważ tylko organy

45 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 63.

46 Szerzej na ten temat zob. J. Niczyporuk, *Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego*, „Teka Komisji Prawniczej PAN” 2010, s. 143 i n.

47 Tak samo zresztą jak kompetencji do każdego innego działania prawotwórczego, co jest warunkiem podstawowym praworządności. Por. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1, s. 47 i n.

władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym. Poza tym to organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej mają faktyczne prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, lecz tylko z upoważnienia ustawowego, muszą więc legitymować się wyraźnym upoważnieniem do stanowienia aktów prawa miejscowego, albowiem niedopuszczalne jest domniemywanie wobec nich kompetencji prawotwórczych⁴⁸. Przy tej okazji należy przypomnieć, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r., (III SA/Kr 1/0932), iż nie jest możliwe, aby akty prawa miejscowego, mając podstawowy charakter, wykraczały swoją treścią poza unormowania ustawowe. Ponadto nie mogą one w swojej treści regulować materii, która nie była przedmiotem regulacji w przepisach ustawy zawierającej upoważnienie do ich stanowienia. Gdyby taka sytuacja miała miejsce, wówczas taki akt prawa miejscowego stałby się zupełnie samodzielным źródłem prawa.

Art. 94 Konstytucji wskazuje katalog organów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego. Ustrojodawca uczynił to w sposób ogólny, wskazując na dwie kategorie organów, a mianowicie – organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Nie określił przy tym formy, w jakiej akty mają być stanowione, pozostawiając tę kwestię do doprecyzowania w drodze regulacji ustawowych. Wątpliwości budzi kwestia zakazu subdelegacji prawotwórczej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Zakaz ów został wprost wyrażony w treści art. 92 ust. 2 Konstytucji, odnosząc się jednak do rozporządzeń wykonawczych i zakazując organowi, który został wskazany w treści upoważnienia, przekazania uprawnienia do wydania rozporządzenia na rzecz innego organu. Wydaje się, że zakaz subdelegacji powinien dotyczyć wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, więc należałoby stosować go także w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, co lepiej, czy też pełniej, koresponduje z konstytucyjną zasadą legalizmu. Takie podejście do zagadnienia zaprezentował też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 19 października 2010 r., (II SA/Gd 494/10), orzekając, iż ustawodawca w Konstytucji nie dał podstaw, aby właściwy ustawowo organ co do stanowienia aktu prawa miejsco-

48 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knoś, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 140.

wego przekazał swoje upoważnienie w tym zakresie innemu organowi, nawet podmiotowi funkcjonującemu np. w tej samej strukturze samorządu terytorialnego⁴⁹. Poza tym pewne kwestie wywołała, jak zawsze, praktyka stosowania przepisów konstytucyjnych w zakresie, w jakim określają one podmioty stanowiące prawo miejscowe. W efekcie nastąpiły modyfikacje katalogu podmiotów stanowiących akty prawa miejscowego na przestrzeni lat, czy też zaistniały problemy z prawną kwalifikacją uchwał (zarządzeń) tego samego organu jako albo aktów prawa miejscowego, albo aktów prawa wewnętrznego, albo może aktów stosowania prawa – w tym zakresie widać rozbieżności w orzecznictwie, np. wyrok NSA z dnia 16 października 1998 r., (II SA 903/98), i wyrok NSA z dnia 29 września 2021 r., (I OSK 4382/18), dotyczące uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych (gminnych). Problemem w praktyce, bodajże najpoważniejszym, okazała się konstytucyjna podstawa dla stanowienia aktów prawa miejscowego, która nie precyzuje, czy o kwalifikacji uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jako aktu prawa miejscowego rozstrzygać ma parlament jako organ ustanawiający upoważnienie dla podjęcia uchwały, czy też organ jednostki samorządu terytorialnego jako adresat ustawowego upoważnienia⁵⁰. Słusznie się przy tym wskazuje, że zagadnienie to ma istotne znaczenie dla praktyki działania organów jednostek samorządu terytorialnego przede wszystkim ze względu na skutki błędnej kwalifikacji⁵¹. Powyższe problemy wynikają z kilku okoliczności. Po pierwsze, z niejednolitej praktyki legislacyjnej w tym zakresie. Najczęściej bowiem parlament, zamieszczając w przepisach ustawy upoważnienie dla podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie rozstrzyga o kwalifikacji przyszłej uchwały. Po drugie, obserwowana jest nierzadko rozbieżność stanowisk poszczególnych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. W konsekwencji „zdarza się,

49 Zob. wyr. NSA z dnia 23 października 1992 r., (SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 94).

50 W doktrynie zaprezentowane zostało stanowisko, zgodnie z którym art. 94 Konstytucji stanowi wytyczną dla ustawodawcy w tym znaczeniu, że nakłada na niego obowiązek wskazania w ustawie, czy dany akt ma być aktem prawa powszechnie obowiązującego, czy też tego waloru nie posiadać. Por. I. Zachariasz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne* [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018, s. 54.

51 Por. G. Koksanowicz, *Akty prawa miejscowego wydawane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy praktyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, s. 91 i n.

że w jednym województwie dana uchwała jest uznana za akt prawa miejscowego i po kontroli nadzorczej jest ogłaszana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w innym zaś uchwała podjęta na tej samej podstawie prawnej za akt prawa miejscowego uznawana nie jest, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności⁵². Po trzecie, istotną rolę w zakresie prawidłowej kwalifikacji uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego odgrywają także sądy administracyjne. W ich orzecznictwie spotykamy jednak rozbieżności co do kwalifikacji konkretnych uchwał jako aktów prawa miejscowego.

Wydawanie aktów prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” oznacza, że akty te – jako pochodne i zależne od regulacji ustawowych – mogą być wydawane tylko i wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w akcie normatywnym, jakim jest ustawa. Nie ma żadnych możliwości, aby wydanie aktu prawa miejscowego mogło nastąpić na podstawie upoważnienia zawartego w akcie niższej rangi niż ustawa⁵³. Ponadto upoważnienie ustawowe musi być wyraźne, jednoznaczne, z jego treści w sposób bezpośredni musi wynikać uprawnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Należy zatem odrzucić taką możliwość, gdy mamy do czynienia jedynie z pośrednim upoważnieniem wynikającym z przepisów ustawowych. Każdy akt prawa miejscowego powinien mieć podstawę ustawową, a jednocześnie do wydania każdego aktu prawa miejscowego potrzebne jest osobne upoważnienie ustawowe. Upoważnienie to jednak może mieć luźniejszy charakter, poza tym nie musi spełniać takich wymogów, jakie Konstytucja nakłada na upoważnienia do wydawania rozporządzeń⁵⁴.

3. Podsumowanie

Konstytucja z 1997 r. po raz pierwszy przeprowadziła tak szczegółową, oczywiście jak na warunki ustawy zasadniczej, reglamentację źródeł prawa. Regulacja ta obejmuje również akty prawa miejscowego. Aktem prawa miejscowego w rozumieniu Konstytucji i ustaleń doktryny jest: 1) akt powszechnie obowiązujący;

52 G. Koksanowicz, *op. cit.*, s. 97.

53 Por. K. Sikora, *op. cit.*, s. 178.

54 Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 143.

2) o lokalnym (terytorialnym) zakresie obowiązywania⁵⁵; 3) o charakterze podstawowym, stanowionym na podstawie i granicach ustawy; 4) stanowiony przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej; 5) wymagający prawidłowego ogłoszenia⁵⁶.

Należy jednak mieć na uwadze, że konstytucyjna specyfika aktów prawa miejscowego została poszerzona o elementy tego prawa, które wynikają z tzw. ustaw ustrojowych, czyli ustaw regulujących działalność samorządu terytorialnego określonego szczebla, które istotnie uzupełniły charakterystykę aktów prawa miejscowego, przesądzając, że akty te: 1) muszą być wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia (szczegółowego lub generalnego) zawartego w ustawie; 2) mają określonych autorów w postaci wspólnot samorządowych oraz wojewodów i organów administracji niezespolonej; 3) mogą być adresowane do każdego, o ile znajduje się na obszarze działania podmiotu stanowiącego; 4) są stanowione zasadniczo w formie uchwały (w przypadku organów kolegialnych) lub rozporządzeń i zarządzeń (w przypadku monokratycznych podmiotów dysponujących kompetencją prawotwórczą)⁵⁷; 5) podlegają kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sądy administracyjne. Oczywiście cechy konstytucyjne i ogólnoustrojowe aktów prawa miejscowego uzupełniają cechy ontologiczne właściwe dla źródeł prawa w ogóle, w tym przede wszystkim to, że są to akty normatywne, przez co należy rozumieć, że zawierają one „wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia”⁵⁸. Pod względem ich zakresu unormowania akty prawa miejscowego albo zawierają przepisy *stricte* wykonawcze; albo przepisy porządkowe, albo wreszcie przepisy o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

Jarosław Szymanek

55 Ta cecha jest wprost konstytucyjnie doprecyzowana. Por. M. Maksymiuk, G.P. Kubalski, *Pojęcie aktów prawa miejscowego i ich podstawowe cechy* [w:] *Akty prawa miejscowego...*, s. 8.

56 Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 35.

57 Szerzej na ten temat zob. T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2, s. 81 i n.

58 Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., (IV SA/Po 366/16, CBOSA).

Bibliografia

- BĄŁABAN A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- BARON-WIATEREK M., *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2014, z. 76.
- BUŁAJEWSKI S., *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- CIAPALA J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2006.
- DĄBROWSKI M., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji z 1997 r. Katalog zamknięty czy otwarty?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2004, t. III.
- DOLNICKI B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- DZIAŁOCHA K., *„Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- DZIAŁOCHA K., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- GALSTER J., *O potrzebie internacjonalizacji konstytucji* [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997.
- GARLICKI L., *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziewicza pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.
- IZDEBSKI H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020.
- JACKIEWICZ A., *Konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009.
- JASKIERNIA J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2022.
- JAWORSKA-DĘBSKA B., *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.

- KOKSANOWICZ G., *Akty prawa miejscowego wydawane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy praktyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1.
- KOSZOWSKI M., *Wykładnia pro wspólnotowa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3.
- KRUK M., *Przyczynek do rozważań o inspiracji Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12.
- KUBALSKI G.P., MAKSYMIOUK M., *Znaczenie prawa miejscowego [w:] Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, red. G.P. Kubalski, Warszawa b.d.w.
- KULESA M., *„Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2.
- KUSTRA A., *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980.
- MAKSYMIOUK M., KUBALSKI G.P., *Pojęcie aktów prawa miejscowego i ich podstawowe cechy [w:] Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, red. G.P. Kubalski, Warszawa b.d.w.
- MASTERNAK-KUBIAK M., *Umowa międzynarodowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
- NALEZIŃKI B., WOJTYCZEK K., *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1.
- NICZYPORUK J., *Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego*, „Teka Komisji Prawniczej PAN” 2010.
- OLSZÓWKA M., *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2.
- OLSZÓWKA M., *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 2.
- PŁOWIEC W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- ONISZCZUK J., *Prawo jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999.
- POŁOMSKI T., *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Ekonomiczne” 2019, nr 1.
- RADZIEWCZ P., *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.
- ROWIŃSKI W., *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1.
- SARNECKI P., *Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- SIEMIENSKI F., *Źródła prawa w świetle Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 3.

- SIKORA K., *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, nr 1.
- SZEPIETOWSKA B., *System źródeł prawa w projektach Konstytucji RP [w:] Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.
- SZEWC T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 2.
- SZMULIK B., SZYMANEK J., *Wprowadzenie [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2017.
- SZRENIAWSKI J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.
- SZYMANEK J., *Konstytucjonalizacja prawa międzynarodowego w świetle doktryny francuskiej*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2023, nr 2.
- SZYMANEK J., *Ratyfikacja umów międzynarodowych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2022, nr 2.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.
- WIERCZYŃSKI G., *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 8.
- WRONKOWSKA S., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4.
- WRONKOWSKA S., WRÓBLEWSKI J., *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6.
- WYCICHOWSKI-KUCHTA G., *Rozporządzenia nienormatywne na tle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 3.
- ZACHARIASZ I., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne [w:] Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.
- ZDYB M., *Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, Lublin 1992.
- ZIEMBIŃSKI Z., *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 4.
- ZIMMERMANN J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

SUMMARY

Observations on the constitutional system of the source of law, particularly regarding local law

The article presents the specificity of local law, also known as local or territorial law, against the background of the general characteristics of the system of sources of law, carried out in the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. The starting point is the analysis of the regulations of chapter three of the constitution, which is a complete *novum* in the context of Polish constitutionalism. For the first time, the Polish legislator decided to carry out a quite comprehensive, considering the conditions of the constitution, specification of the sources of law and also conducted it in a separate chapter, dedicated only to these issues. In the doctrine and practice of applying the constitution, the constitutionalization of the issue of sources of law is evaluated positively. It is indicated that it ordered the process of law-making and application and, at the same time, was an important part of the so-called internationalization of the constitution. During the regulation of sources of law also the local law, for the first time, gained the status of law, established at the level of the constitution (its current position was the result of the views of doctrine, case law and, above all, the practice of law-making). According to the constitution, an act of local law is: 1) a generally applicable act; 2) with local (territorial) validity; 3) of a sub-statutory nature, established on the basis and within the limits of the act; 4) established by local government bodies or local government administration bodies; 5) requiring proper announcement.

Jarosław Szymanek, professor at the Academy of Justice in Warsaw, expert in the Sejm Analysis Bureau, politologist, political system expert, specialist in the field of Polish and comparative constitutional law. Recently he has published: *Introduction of the Constitution of Republic of Poland* (together with B. Szmulik, Warsaw 2019); *Introduction to electoral law* (Warsaw 2021); *Evaluation of the possibility of establishing a peace judiciary in the Polish legal order* (editor, Warsaw 2021); *25 years of applying the Constitution of the Republic of Poland* (editor and co-author, Warsaw 2023), ORCID: 0000-0002-0590-5218.

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 beczynność
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 uchwalodawczych 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. Kaczocha, 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. Kręcis, 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 jakiegos akty administracji rządowej rozporządzeniem, a akty 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 akty 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/Gl 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 „obiecał”, 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 tworzonego 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. Bezczytność 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* wyrażnie 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 wyrażnie stwierdził, iż „tryb wydawania aktów prawa miejscowego stanowi samodzielną materię ustawy, niezdeterminowaną 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 wewnętrźnie 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 prawodawczej”⁴⁵, jak słusznie zauważyli S. Wronkowska i M. Zieliński, „akty prawa miejscowego należy opracowywać według tych samych reguł co inne akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym”⁴⁶. 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 uchwalodawczy 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 najsłabszym 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 uchwalodawcze 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 uchwalodawczej 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.
- BULAJEWSKI 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. Połuszny, 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. Jamróz, 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.
- KACZOCHA 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.maz.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.

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 jedno, jak i drugie są bowiem aktami normatywnymi podstawowymi. 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 wniosek 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. Kaczocha, *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 skorzystać. 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 niezespółonej. Organom administracji rządowej zespółonej 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 niezespółonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części. Pomińnię zostały zatem organy administracji rządowej zespółonej.

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 ogólne 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 niezespolony 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 prawny 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. Kaczocha, *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.

Karina Parśniak, główny legislator w Departamencie Prawa Społecznego i Infrastruktury w Rządowym Centrum Legislacji. Od 2014 r. zajmuje się prawem medycznym. Aplikację legislacyjną ukończyła w 2014 r. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji. Prowadzi zajęcia z oceny skutków regulacji na aplikacji legislacyjnej. Dotychczasowe doświadczenie zawodowe zdobywała w Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz w Departamencie Prawnym Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; ORCID: 0009-0004-6697-9220.

ARTYKUŁY

Stanowienie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym^{*}

Karina Parśniak

^{*} Stan prawny na 13 lipca 2023 r.

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszego artykułu będą zagadnienia związane ze stanowieniem aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, które na szczeblu gminy i powiatu są tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a w województwie – przez wojewodę. Przepisy porządkowe stanowią szczególną kategorię aktów prawa miejscowego. Wydaje się je w sytuacji zagrożenia dóbr ustawowo chronionych. Istota tych regulacji sprowadza się do kształtowania sytuacji osób fizycznych, rzadziej jednostek organizacyjnych, przez szczegółowo określone i bezwzględnie obowiązujące zakazy i nakazy określonego zachowania oraz różnego rodzaju ograniczenia, które mają służyć ochronie: życia, zdrowia lub mienia, ochronie środowiska naturalnego albo zapewnieniu bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego.

W celu wprowadzenia do tematu, w pierwszej części artykułu zostanie poruszona kwestia umiejscowienia aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, podstawy wydania tych aktów, a także ich nazw rodzajowych. W tej części zostaną również zasygnalizowane wątpliwości, jakie mogą budzić tego rodzaju regulacje w kontekście ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Następnie zostaną zaprezentowane poszczególne podmioty uprawnione do tworzenia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, którym kompetencja w tym zakresie została przyznana w ustawach ustrojowych¹, a także formy prawne,

1 Mianem ustaw ustrojowych określa się ustawy samorządowe oraz ustawę rządową. Do pierwszych zalicza się ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572); dalej: u.s.p., oraz ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.); dalej: u.s.g. Natomiast ustawą rządową jest ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej

w jakich mogą być tworzone te przepisy. Natomiast główna część artykułu zostanie poświęcona omówieniu przesłanek stanowienia przepisów porządkowych określonych na gruncie ustaw ustrojowych, które w praktyce wywołują duże wątpliwości ze względu na znaczny stopień ogólności użytych w nich określeń. W pierwszej kolejności analizie zostanie poddana przesłanka prawna określana mianem przesłanki obiektywnej², której prawidłowa interpretacja bywa utrudniona, gdyż wyznacza ją nieostre sformułowanie „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących”. Następnie omówione zostaną przesłanki faktyczne (tzw. subiektywne), wśród których wyróżnia się przesłankę faktycznej niezbędności regulacji oraz przesłankę faktycznego zagrożenia dla dóbr ustawowo chronionych, których niedoprecyzowanie na gruncie ustaw ustrojowych skutkuje nałożeniem na organy tworzące przepisy porządkowe obowiązku dokonania właściwej interpretacji tych przesłanek. Na koniec zostanie zaprezentowana przesłanka terytorialna, która co do zasady nie powinna sprawiać trudności, jednak jak pokazuje praktyka, zdarzają się przepisy porządkowe, których przedmiotem są rozwiązania o zasięgu ogólnokrajowym, a nie lokalnym. Natomiast w części zawierającej podsumowanie zostaną zaprezentowane postulaty *de lege ferenda*.

Ze względu na ramy niniejszego artykułu zostaną w nim natomiast pominięte kwestie związane z tworzeniem przepisów porządkowych przez organy niezespolonej administracji rządowej, które również mogą tworzyć tego rodzaju regulacje na podstawie upoważnień zawartych w ustawach materialnych.

w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190); dalej: u.w.a.r. Zob. M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, art. 87, nb 112.

2 W literaturze przedmiotu przesłankę prawną określa się jako obiektywną, natomiast w odniesieniu do przesłanki faktycznej używa się określenia „subiektywna” (taki podział został również przyjęty przez autora w niniejszym artykule) – zob. M. Pacak, K. Zmorek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 60, teza nr 5 i 6; K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Lex 2020, art. 41, teza nr 2; B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Lex 2021, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”; J. Podgórska-Rykała, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 4, s. 118.

2. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym a przepisy Konstytucji³

Konstytucja w art. 87 ust. 2 przyznaje aktom prawa miejscowego status źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, ale nie posługuje się już nazwami rodzajowymi tych aktów, a także nie determinuje ich wewnętrznej systematyki. Zgodnie z art. 94 Konstytucji 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 – przy czym zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa. Przepis ten bardzo ogólnie określa kategorię podmiotów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego. Nie wynika z niego, jakie dokładnie organy samorządu terytorialnego, a także jakie terenowe organy administracji rządowej (zespolonej czy niezespólonej) są uprawnione do tworzenia tego rodzaju regulacji. W istocie przenosi on zatem wyznaczenie ostatecznego kręgu podmiotów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego na poziom ustawodawstwa zwykłego⁴. Wyrazem tego są przepisy zawarte w ustawach ustrojowych dotyczące tworzenia aktów prawa miejscowego, jak również w innych ustawach merytorycznych regulujących określone dziedziny życia społecznego. Jeżeli chodzi o nazwy aktów prawa miejscowego, to mogą one przybierać różną postać, odpowiednią dla danego typu aktu. W szczególności mogą to być rozporządzenia porządkowe wydawane przez wojewodę na podstawie art. 60 ust. 1 u.w.a.r. czy powiatowe przepisy porządkowe wydawane przez radę powiatu lub przez jego zarząd, w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 u.s.p.). Analogicznie, aktem takim będą przepisy porządkowe wydawane przez radę gminy lub wójta, w formie zarządzenia, wyłącznie w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 u.s.g.).

Akty prawa miejscowego, w tym przepisy porządkowe, są wydawane wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podstawę ich tworzenia stanowią upoważnienia o charakterze generalnym, które przewidywają prawną możliwość ich wydania, ale nie przesądzają już o ich treści merytorycznej, inaczej niż ma to miejsce w przypadku upoważnień szczegółowych

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

4 Zob. S. Peszkowski, *System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019, s. 165.

charakteryzujących się istnieniem podwójnej więzi formalnej i materialnej między ustawą (przepisem upoważniającym w niej zawartym) a aktem ustanowionym na jej podstawie⁵. W upoważnieniach o charakterze generalnym istnieje jedynie więź formalna między ustawą a aktem wydanym na jej podstawie, natomiast nie ma wyraźnego powiązania materialnego ze względu na fakt, że ustawodawca nie przesądza, co ma zostać uregulowane przedmiotowo w akcie prawa miejscowego, a jedynie określa pewnego rodzaju sferę czy przestrzeń życia publicznego, która będzie przedmiotem jego regulacji⁶. Wskazuje się, że istotą tych upoważnień jest stworzenie możliwości dla ustawodawcy do wypełniania ewentualnych luk w przepisach prawnych, jakie mogą się niekiedy pojawić na tle danej specyfiki lokalnej⁷. W związku z tym uznaje się, że instytucja przepisów porządkowych stanowi wyraz pogłębionej samodzielności organów samorządu terytorialnego, będąc przy tym czynnikiem bezpośrednio wpływającym na jego istotę⁸. Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony przez Piotra Radzewicza, zgodnie z którym akty prawa miejscowego nie są aktami wykonawczymi do ustawy w znaczeniu przyjętym na gruncie art. 92 ust. 1 Konstytucji, a upoważnienie będące podstawą wydania takiego aktu nie musi być tak bardzo szczegółowe, jak ma to miejsce w przypadku rozporządzeń, niemniej jednak nie może być ono wywodzone wyłącznie z kompetencji, zakresu działania albo zadań danego organu⁹.

-
- 5 Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 93; K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, art. 94, teza nr 4; J. Dobkowski, *Zagadnienie przepisów porządkowych* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, red. M. Jędrzejczak, M. Szewczyk, Legalis 2022, teza nr 6. Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego zawarte w art. 94 Konstytucji różnią się zatem od zasad wydawania rozporządzeń sformułowanych w art. 92 Konstytucji – zob. K. Kaleta [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2011, art. 94, s. 560.
 - 6 Zob. K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, vol. LXIV, s. 179 i 180.
 - 7 Zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Lex 2022, art. 40, teza nr 23. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny przepisy te uzupełniają system źródeł prawa – zob. M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1992, z. 1, s. 73; Z. Kopacz, *Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu*, Olsztyn 2010, s. 243.
 - 8 Zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 153, cyt. za: K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, art. 41, teza nr 1.
 - 9 Zob. P. Radzewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex 2021, art. 94, teza nr 2. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyr. WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r., (IV SA/Po 519/09, Lex nr 569963), w którym sąd podkreślił,

Ze względu na fakt, że istota przepisów porządkowych sprowadza się do ograniczania wolności i praw, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, regulacje te mogą budzić pewne wątpliwości w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, przewidującego możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wykładnia literalna tego przepisu wskazuje, że przedmiotowe ograniczenia są dopuszczalne wyłącznie w drodze ustawy i nie powinny być ustanawiane w innych aktach prawnych, w tym również w przepisach o charakterze porządkowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r.¹⁰ zasada wyłączności ustawy wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza możliwości powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do tworzenia regulacji, które mają na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia, mienia oraz spokoju publicznego, pod warunkiem, że akty te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych. W wyroku tym podkreślono, że akty normatywne stanowione przez samorząd terytorialny nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jednakże ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zwykłych rozporządzeń. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy porządkowe stanowione na podstawie ustaw samorządowych powinny się odnosić do pewnego zakresu, który nie jest uregulowany w odrębnych ustawach lub innych obowiązujących przepisach, a ich wydanie musi być niezbędne w szczególności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Zdaniem autora co do zasady wszelkie ograniczenia zagwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności mogą być dokonywane na gruncie regulacji ustawowej (gdy zachodzi taka konieczność), a próby uregulowania tych kwestii aktem

że swoboda organu samorządu terytorialnego w regulacji przyjętej aktem prawa miejscowego jest większa niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podustawowego. Podobnie K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, art. 41, teza nr 1. Zdaniem Doroty Dąbek w tym przypadku nie może być jednak mowy o tzw. swobodzie zupełnej – zob. D. Dąbek [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 303.

10 Zob. wyr. TK z dnia 8 lipca 2003 r., (P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62).

niższej rangi należy uznać za niedopuszczalne. Wyjątek stanowią natomiast sytuacje, w których ze względu na nieprzewidziane zdarzenia konieczne jest podjęcie bardzo szybkich działań legislacyjnych mających na celu przeciwdziałanie lokalnym zagrożeniom w szczególności dla życia, zdrowia czy mienia pod warunkiem, że osiągnięcie tego celu nie jest możliwe za pomocą obecnie obowiązujących przepisów, a utworzone akty, zapobiegające tym zagrożeniom, są zgodne z zasadą proporcjonalności. W tym zakresie autor podziela stanowisko zaprezentowane w przywołanym powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

3. Podmioty uprawnione do stanowienia przepisów porządkowych i formy prawne, w jakich mogą być one tworzone

Kompetencja prawodawcza w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym została przyznana przez ustawodawcę poszczególnym organom w ustawach ustrojowych. Na szczęblu województwa zawarto ją w art. 60 ust. 1 u.w.a.r., gdzie wskazano, że w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wskazany przepis nie stanowi natomiast podstawy do tworzenia przepisów porządkowych przez organy niespolonej administracji rządowej, które są upoważnione do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących w województwie lub jego części (art. 59 ust. 1 u.w.a.r.). W przypadku tych organów podstawą do tworzenia tego rodzaju przepisów są upoważnienia zawarte w ustawach materialnych. Na poziomie województwa nie ma natomiast podstawy prawnej do tworzenia przepisów porządkowych przez organy samorządu województwa, inaczej niż ma to miejsce w przypadku powiatu i gminy, gdzie takie regulacje są tworzone przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego¹¹. W doktrynie rozwiązanie to argumentuje się tym, że organy administracji rządowej mają do dyspozycji więcej instrumentów prawnych, które są niezbędne w przypadku wystąpienia nagłego i nieprzewidzianego zdarzenia, w przeciwieństwie do organów województwa samorządowego¹².

11 Zob. M. Pacak, K. Zmerek, *op. cit.*, art. 60, teza nr 2.

12 Zob. M. Kotulski, *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicz-*

Na szczeblu powiatowym do stanowienia przepisów porządkowych uprawniona jest, na podstawie art. 41 ust. 1 u.s.p., rada powiatu. Zgodnie z tym przepisem w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Ustawa przewiduje również, że w przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydawać zarząd powiatu na podstawie art. 42 ust. 2. Akty prawa miejscowego na szczeblu powiatowym, w tym przepisy porządkowe, wydawane są w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej (art. 42 ust. 1 u.s.p.). Przepisy porządkowe podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu, a tracą moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Stosownie do brzmienia art. 42 ust. 3 u.s.p. rada powiatu określa termin utraty mocy obowiązującej takich przepisów.

Natomiast w gminie kompetencje w tym zakresie posiada rada gminy, która na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g. może wydawać przepisy porządkowe w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rada gminy stanowi przepisy porządkowe w formie uchwały. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać również wójt (burmistrz, prezydent miasta), ale wyłącznie w formie zarządzenia (art. 41 ust. 2 u.s.g.). Zarządzenia porządkowe wójta podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy, a tracą moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 8 grudnia 1992 r., „dopuszczalne jest zatwierdzenie przez radę gminy tylko takiego zarządzenia porządkowego, które zarówno w dniu wydania, jak i w dniu zatwierdzenia odpowiada obu przesłankom określonym w art. 40 ust. 3 [...]”¹³. W doktrynie przyjmuje się, że źródłem odmowy zatwier-

nego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej: materiały z konferencji naukowej, Mierki 26–27 października 2000 r., red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 326, cyt. za: M. Pacak, K. Zmerek, *op. cit.*, art. 60, teza nr 2.

13 Wyr. NSA z dnia 8 grudnia 1992 r., (SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, z. 2, poz. 56).

dzenia mogą być względy prawne (tj. sprzeczność aktu z obowiązującymi regulacjami lub uregulowanie danego zagadnienia w innych przepisach powszechnie obowiązujących) lub względy celowościowe, w postaci ustania zagrożenia dóbr ustawowo chronionych¹⁴. W przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej, stosownie do postanowień art. 41 ust. 4 u.s.g.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu „może” w zaprezentowanych powyżej upoważnieniach, stanowiących podstawę wydania przepisów porządkowych odpowiednio na szczeblu województwa, powiatu i gminy, wskazuje na ich fakultatywny charakter. Wobec powyższego jest to uprawnienie określonych organów, a nie ich obowiązek, i w taki też sposób powinno być ono postrzegane. W kwestii bezczynności prawotwórczej wojewody wypowiedział się Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 7 czerwca 2019 r. stwierdził, że teoretycznie możliwe jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu (art. 64 u.w.a.r.), w praktyce nie może być ona jednak uznana za skuteczny środek w walce z bezczynnością organu administracji publicznej, w tym przypadku bezczynnością prawotwórczą¹⁵. Zdaniem Sądu Najwyższego „[...] brak jest bowiem instrumentów prawnych, przy pomocy których sąd administracyjny mógłby zobowiązać dany terenowy organ administracji rządowej do wydania w określonym terminie aktu prawnego”¹⁶.

4. Przesłanka prawna stanowienia przepisów porządkowych

Ustawodawca uzależnił możliwość wydania aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym od łącznego spełnienia dwóch przesłanek, tj. przesłanki prawnej i przesłanki faktycznej (która zostanie omówiona w następnym punkcie).

14 Zob. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 40, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

15 Zob. wyr. SN z dnia 7 czerwca 2019 r., (IV CSK 181/18, Lex nr 2688986). Sprawa dotyczyła niewydania przez wojewodę rozporządzenia na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075), nakazującego odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze, w tym nakazującego dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich odstrzał sanitarny zwierząt wolno żyjących (dzikich). Rozporządzenie takie jest wydawane wyłącznie na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii.

16 *Ibidem*.

Na poziomie województwa przesłankę prawną (tzw. obiektywną) wyznacza sformułowanie „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących” (art. 60 ust. 1 u.w.a.r.), natomiast w przypadku powiatu i gminy jest to określenie „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących” (odpowiednio art. 41 ust. 1 u.s.p. i art. 40 ust. 3 u.s.g.). Nie są znane powody, dla których ustawodawca zdecydował się na zastosowanie wskazanego zróżnicowania, jednakże w ocenie autora regulacje te wymagają ujednolicenia przy najbliższej nowelizacji¹⁷.

Na gruncie wskazanych przepisów ustawodawca posługuje się nieostrym sformułowaniem „w zakresie nieuregulowanym”, które w praktyce wywołuje duże wątpliwości. W ustaleniu znaczenia tego określenia pomocne może okazać się bogate orzecznictwo sądowe. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2006 r. o „zakresie nieuregulowanym” można mówić na gruncie art. 40 ust. 3 u.s.g. wyłącznie w przypadku, gdy w przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji, które zezwalałyby na eliminację niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk¹⁸. Na kwestię tę zwrócił również uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., w którym stwierdził, że z „zakresem nieuregulowanym” mamy do czynienia w sytuacji istnienia luki prawnej, przez którą rozumie się brak w innych przepisach regulacji, które w pełni rozstrzygałyby normatywnie dane zagadnienie¹⁹. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że „w przypadku jedynie ogólnego «zamarkowania» czy wzmiankowania określonego zagadnienia w odrębnych aktach, może ono stanowić przedmiot regulacji w drodze przepisów porządkowych”²⁰. Na tym tle w doktrynie pojawiły się dwa stanowiska. Pierwsze z nich za niedopuszczalne uznaje tworzenie przepisów porządkowych w sytuacji, gdy dana dziedzina jest objęta zakresem wynikającym z przepisów szczególnych, choćby nawet zakres ten nie obejmował określonych przypadków²¹.

17 W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, druk sejmowy nr 1072, Sejm VI kadencji, nie wyjaśniono tych kwestii, a jedynie wskazano, że przepisy zaproponowane w zakresie aktów prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę „[...] w zasadzie stanowią powtórzenie rozwiązań przyjętych w obecnie obowiązującej ustawie o administracji rządowej w województwie” (s. 8).

18 Zob. wyr. NSA z dnia 11 lipca 2006 r., (II GSK 68/06, Lex nr 267157). Stanowisko to jest zbieżne z wcześniejszym wyr. SN z dnia 4 grudnia 2001 r., (V KKN 293/01, Lex nr 51576).

19 Zob. wyr. WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., (III SA/Kr 679/16, Lex nr 2220365).

20 *Ibidem*.

21 Zob. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 91, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

Zgodnie z poglądem przeciwnym, który zasługuje na aprobatę, przyjęcie takiej argumentacji oznaczałoby zablokowanie możliwości stanowienia tego rodzaju przepisów ze względu na fakt, że sprawy dotyczące ochrony w szczególności życia, zdrowia, porządku publicznego czy środowiska naturalnego są już uregulowane w ustawach w sposób bardziej lub mniej szczegółowy²². Sytuacja, w której dane zagadnienie nie będzie w ogóle uregulowane w przepisach rangi ustawowej lub podustawowej, będzie raczej incydentalna²³. Przykładowo może to mieć miejsce w przypadku sfery stosunków społecznych, które ustawodawca celowo wyłącza spod regulacji prawnej z uwagi na ich charakter, np. etyczny. Wówczas za niecelowe uznaje się również wydawanie przepisów porządkowych w tym zakresie²⁴. Wojewódzki Sąd Administracyjny w przywołanym wyroku uznał, że ustawodawca z rozmysłem posłużył się określeniem „zakres”, mając na uwadze jego „wymierność” i fakt, że pozwala on na wytyczenie granic, poza którymi nie jest możliwe wydanie przepisów porządkowych²⁵. Sformułowanie „w zakresie nieuregulowanym” rozumieć zatem należy jako uregulowanie danej sfery stosunków społecznych na tyle ogólnie, że zachodzi potrzeba jej uszczegółowienia aktem o charakterze porządkowym, tylko taki sposób wykładni zapewni bowiem właściwą realizację idei samorządności²⁶.

Natomiast użyty we wskazanych regulacjach termin „przepisy powszechnie obowiązujące” należy rozumieć zgodnie z rozdziałem III Konstytucji jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, które zostały wyczerpująco wymienione w ustawie zasadniczej. W grupie tej znajdują się również przepisy porządkowe wydawane na różnych szczeblach terytorialnych, które posiadają taką samą moc obowiązująca niezależnie od tego, czy zostały ustanowione na poziomie województwa, powiatu, czy gminy. Przepisy ustaw ustrojowych nie zawierają bowiem reguł kolizyjnych umożliwiających rozwiązanie w praktyce problemu ewentualnego obowiązowania „konkurencyjnych” przepisów porządkowych regulujących dane zagadnienie na tym samym obszarze, a ustanowionych np. przez organy powiatu i gminy, nie jest również możliwe w tym przypadku zastosowanie ogólnych reguł kolizyj-

22 Zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.1.

23 Zob. M. Pacak, K. Zmorek, *op. cit.*, art. 60, teza nr 5.

24 Zob. B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

25 Zob. wyr. WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., (III SA/Kr 679/16, Lex nr 2220365).

26 Zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.1.

nych (tj. „akt późniejszy uchyla akt wcześniejszy”)²⁷. Na tym tle w doktrynie pojawiły się dwa stanowiska. Mianowicie zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, których pogląd zasługuje na aprobatę, w przypadku gdy rada gminy podjęła uchwałę porządkową na swoim terenie, ale obszar zagrożenia przekracza jej granice i konieczna jest interwencja powiatu, rada powiatu może wydać przepisy porządkowe dotyczące tego samego zagadnienia obowiązujące na terenie powiatu, ale z wyłączeniem tej gminy ze względu na fakt, że uregulowała ona wcześniej określone zagadnienie, będące przedmiotem późniejszej regulacji powiatu. Natomiast w sytuacji, gdy późniejsza regulacja powiatu byłaby znacznie szersza niż wcześniej wydane przepisy porządkowe gminy dotyczące tego samego zagadnienia, możliwe jest przyjęcie tezy, że obowiązuje ona na terenie tej gminy, ale wyłącznie w zakresie wykraczającym poza zakres unormowań, które zostały zawarte w przepisach gminnych²⁸. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem przeciwnym późniejsze uregulowanie określonego przedmiotu w skali ponadlokalnej wyłącza dotychczasową regulację w tym zakresie dokonaną przepisami porządkowymi przez radę gminy ze względu na hierarchię źródeł prawa²⁹. Przyjęcie takiej argumentacji stałoby jednak w sprzeczności z istotą samorządu terytorialnego i wzajemnych relacji między jego poszczególnymi szczeblami, a także mogłoby budzić wątpliwości z punktu widzenia hierarchicznej równorzędności aktów prawa miejscowego³⁰. Wobec powyższego w przypadku kolizji przepisów porząd-

27 Zob. B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”. Podobnie K. Darowska-Szczepanek [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, art. 41, teza nr 4.

28 Zob. J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 1–2, s. 54; J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 90 i 91.

29 Zob. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1991, z. 2, s. 30, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”. Podobnie W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 60.

30 Zob. B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”. Autor zaznacza również, że w doktrynie pojawił się postulat uregulowania hierarchiczności aktów prawa miejscowego, zbudowanej w oparciu na kryterium mocy derogacyjnej poszczególnych kategorii norm prawnych wchodzących w skład tej hierarchii i w tym zakresie przywołuje pozycję Adama Chełmińskiego (*Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 32). Przyjęcie takiego rozwiązania wymagałoby jednak zmiany regulacji ustawowej i bezpośredniego wskazania, że rozporządzenia wojewody są aktami wyższego rzędu niż przepisy porządkowe stanowione przez organy powiatu i gminy – zob. E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudeja,

kowych na danym obszarze należy uznać, że regulacja wydana wcześniej na danym terenie jest wiążąca dla innych organów, ale nie wyklucza możliwości wydania przez te organy podobnych przepisów obowiązujących wyłącznie na obszarze ich działania.

Posłużenie się przez ustawodawcę tak nieostrą przesłanką prawną niewątpliwie powoduje w praktyce problemy z prawidłową jej interpretacją, czego wyrazem są orzeczenia sądowe, w których sądy dokonywały oceny, czy dane akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym wkroczyły w tzw. „nie-dozwolony zakres”, czy też nie³¹. W ostatnim czasie przedmiotem zainteresowania jest przykładowo rozporządzenie porządkowe nr 1/2023 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego³², które zostało zaskarżone w całości przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze złożonej 26 kwietnia 2023 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku³³. W § 1 tego rozporządzenia wojewoda zakazał przerzucania, przekazywania, odbierania przerzuconych lub przekazanych przez linię granicy państwowej przedmiotów w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi na terenie województwa podlaskiego, a za złamanie tego zakazu przewidział karę grzywny do 500 zł (§ 2). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich deklarowany przez wojewodę cel przyjęcia tego aktu, w postaci konieczności zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z próbami nielegalnego przekraczania granicy państwo-

Katowice 1999, s. 141, przypis nr 18, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

31 Zob. wyr. NSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 1998 r., (I SA 781/98, Lex nr 2224768) – dotyczący zakazu przebywania nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego w godzinach od 23.00 do 6.00 bez opieki dorosłych w okresie od 1 maja do 30 września 1998 r.; wyr. NSA z dnia 18 marca 1999 r., (II SA/Po 1399/98, ONSA 2000, z. 1, poz. 39) – dotyczący zakazu poruszania się na wrotkach, łyżworolkach i deskorolkach na ulicy miejskiej; wyr. WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., (III SA/Kr 953/05, Lex nr 879662) – dotyczący zakazu handlu m.in. pojazdami mechanicznymi oraz częściami i akcesoriami do tych pojazdów na obszarze przyległym do Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków-Balice; wyr. NSA z dnia 16 lipca 2020 r., (II OSK 904/20, Lex nr 3127547) – dotyczący ograniczeń w zakresie korzystania z urządzeń technicznych i środków transportu uciążliwych z powodu hałasu i wibracji. Wyroki cyt. za: D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.1.

32 Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 934; dalej: rozporządzenie.

33 Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przedmioty-granica-zakaz-wojewoda-skarga-wsa-wyrok> (dostęp: 1 lipca 2023 r.).

wej, jest już realizowany na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³⁴ i wydawanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Zgodnie z art. 9 ust. 3 tej ustawy wojewoda, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej, może wprowadzić zakaz przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej, jeżeli wynika to bezpośrednio z potrzeb związanych z ochroną granicy państwowej lub kontrolą ruchu granicznego. Natomiast w przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełniania innych czynów zabronionych, może być wprowadzony czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen – zakaz taki może wprowadzić minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej, w drodze rozporządzenia, na określonym obszarze gmin lub ich części (art. 12a tej ustawy). W skardze podniesiono, że „[...] udzielanie pomocy w nielegalnym przekraczaniu granicy (w formie przerzucania lub przyjmowania przedmiotów mających na celu umożliwienie/ułatwienie nielegalnego przekroczenia granicy, co – zgodnie ze stanowiskiem organu – jest istotą wprowadzanego zakazu) jest w obecnym stanie prawnym wykroczeniem i podlega karze na podstawie art. 49a § 2 w zw. z § 1 Kodeksu wykroczeń”. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy również przyjąć, że w obecnym stanie prawnym nie jest dopuszczalne ani wprowadzanie na obszar celny Unii Europejskiej, ani wyprowadzanie z niego towarów poza przejściami granicznymi, mając na uwadze brzmienie art. 14 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne³⁵, co oznacza, że zakaz ten jest tożsamy z zakazem wprowadzonym w § 1 rozporządzenia. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem uprawnień ze względu na fakt, że dotyczy spraw, które są już uregulowane w ustawach. W odpowiedzi na skargę Wojewoda Podlaski 23 maja 2023 r. wskazał, że zarzuty w niej podniesione są nieuzasadnione i wniosł o jej oddalenie w całości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku po rozpoznaniu tej sprawy,

34 Dz. U. z 2022 r. poz. 295 z późn. zm.

35 Dz. U. z 2023 r. poz. 1590 i 1598.

na rozprawie 6 lipca 2023 r. stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia, choć nie wszystkie zarzuty i argumenty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze uznał za zasadne³⁶. W ocenie sądu nie zostały spełnione wszystkie przesłanki z art. 60 ust. 1 u.w.a.r., umożliwiające wydanie rozporządzenia porządkowego w zaproponowanym przez wojewodę kształcie, a cel opisany w uzasadnieniu do rozporządzenia, w postaci wyeliminowania działań między nielegalnymi migrantami znajdującymi się na terenie Białorusi a osobami znajdującymi się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, umożliwiających komunikowanie się, ułatwiających nielegalne przekraczanie granicy przez migrantów, w ogóle nie znalazł odzwierciedlenia w treści § 1 rozporządzenia. Sąd podkreślił, że wojewoda nie wykazał przesłanki niezbędności wydania rozporządzenia – zakaz wprowadzono po upływie ok. 18 miesięcy od powstania zagrożeń na granicy polsko-białoruskiej. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził również, że wbrew stanowisku wojewody kwestie związane z uniemożliwieniem przerzucania przedmiotów będących nośnikiem informacji przez granicę państwa są wystarczająco uregulowane, w szczególności w art. 264 § 2 i art. 264a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³⁷, a także wskazał na treść art. 49a § 2 w zw. z § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń³⁸, z których wynika, że usiłowanie i pomocnictwo w nielegalnym przekroczeniu granicy państwowej jest karane i podlega karze grzywny. W uzasadnieniu do tego wyroku wskazano, że „w ocenie sądu, okoliczność wygaśnięcia obowiązywania rozporządzeń, czy to Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji czy też Wojewody Podlaskiego wprowadzających zakazy przebywania osób w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwowej z Republiką Białorusi nie może być poczytywana jako główna przesłanka do wydania rozporządzenia porządkowego [...]. Ze sprawy wynika, że te same cele – ochrona życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, spełniały wprowadzone rozporządzenia w przedmiocie zakazu przebywania w sąsiedztwie granicy państwowej, zatem brak było przesłanek do wydawania kolejnego aktu prawnego, o charakterze porządkowym, realizującym te same cele”³⁹. Zdaniem sądu skoro nadal

36 II SA/Bk 365/23. Wyrok jest nieprawomocny.

37 Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.

38 Dz. U. z 2023 r. poz. 2119.

39 Chodzi o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi

obowiązuje upoważnienie do wydania ewentualnego rozporządzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwą reakcją na sytuację istniejącą na granicy polsko-białoruskiej powinno być rozporządzenie wydane na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, a nie rozporządzenie porządkowe wojewody, który to nie powinien wkraczać w kompetencje przypisane ustawowo właściwemu ministrowi i zastępować go w odpowiedniej reakcji na sytuację panującą na granicy. Natomiast za niezasadne sąd uznał zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadzające się do próby wykazania, że kwestie związane z przetrzymywaniem czy przekazywaniem przedmiotów przez granicę są kompleksowo uregulowane w przepisach prawa celnego czy też unijnego kodeksu celnego. Wobec powyższego sąd uznał, że zaskarżone rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem zarówno upoważnienia zawartego w art. 60 ust. 1 u.w.a.r., jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, a jego skutkiem jest w tym przypadku stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości.

Celem omawianej przesłanki prawnej jest zatem uniknięcie powtarzania istniejących już przepisów lub uregulowania danych zagadnień w inny sposób, niż ma to miejsce na gruncie obowiązujących aktów. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w przepisach, a także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu narusza porządek prawny w stopniu istotnym⁴⁰. Z tego względu istotne jest wzajemne informowanie się poszczególnych organów o wydaniu przez nie przepisów porządkowych regulujących dane zagadnienie na konkretnym obszarze. Na poziomie województwa obowiązek ten realizuje wojewoda, który niezwłocznie przekazuje rozporządzenia porządkowe Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie

(Dz. U. poz. 488), na podstawie którego wprowadzono czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi na okres od 2 marca 2022 r. do 30 czerwca 2022 r., oraz o rozporządzenia porządkowe Wojewody Podlaskiego wprowadzające zakaz przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej z Republiką Białorusi od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., wydane na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1390).

40 Zob. wyr. NSA z dnia 25 marca 2003 r., (II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 78, poz. 1520).

rozporządzenie ma być stosowane (art. 60 ust. 3 u.w.a.r.). W przypadku powiatu organem takim jest starosta, który został zobligowany do przesyłania przepisów porządkowych do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 42 ust. 5 u.s.p.). Natomiast na szczeblu gminy obowiązek ten wykonuje wójt, który przesyła tego rodzaju regulacje do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu, stosownie do regulacji przewidzianej w art. 41 ust. 5 u.s.g.

5. Przesłanki faktyczne stanowienia przepisów porządkowych

W zakresie przesłanek faktycznych (tzw. subiektywnych), o których mowa w art. 60 ust. 1 u.w.a.r., można wskazać na przesłankę faktycznego zagrożenia dla dóbr wskazanych w ustawie (tj. ochrona życia, zdrowia lub mienia oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego), a także przesłankę faktycznej niezbędności regulacji, którą wyraża sformułowanie „jeżeli jest to niezbędne”. Na gruncie art. 40 ust. 3 u.s.g. wśród dóbr podlegających ochronie wymienia się życie lub zdrowie obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Natomiast w art. 41 ust. 1 u.s.p. ustawodawca wskazuje w tym zakresie na ochronę życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochronę środowiska naturalnego albo zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

W regulacjach tych ustawodawca zdecydował się na sformułowanie zamkniętego katalogu wartości podlegających ochronie, który odznacza się dużym stopniem ogólności. Użyte w nich pojęcia nie są zdefiniowane na gruncie omawianych ustaw, brak jest również przepisów je doprecyzowujących. W konsekwencji to na organie stosującym te przepisy spoczywa obowiązek dokonania właściwej interpretacji pojęć w nich użytych, a tym samym podjęcia decyzji w zakresie spełnienia przesłanki faktycznego zagrożenia dla dóbr ustawowo wskazanych, dlatego też pomocne w tym przypadku mogą okazać się dorobek doktryny i bogate orzecznictwo sądowe⁴¹. Zdaniem niektórych

41 W doktrynie wskazuje się, że kwalifikacja danego zdarzenia jako zagrażającego chronionym wartościom odbywa się w drodze praktyki organów, które wykonują zadania związane z ich

przedstawicieli doktryny użycie w omawianych przepisach nieostrych pojęć ma na celu złagodzenie przyjętych w nich zamkniętych katalogów dóbr podlegających ochronie, a także jest zasadne z punktu widzenia istoty przepisów porządkowych, które powinny być wydawane wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych w celu szybkiego zapobiegania negatywnym zdarzeniom, jakie zagrażają chronionym wartościom⁴². Pojawiają się również głosy wskazujące, że w tym przypadku ustawodawca celowo unika zbędnej kazuistyki, aby nie pominąć w ramach wymienionych dóbr aspektów, które także powinny być objęte zakresem ochrony⁴³. Zdaniem autora istota tych rozwiązań sprowadza się do uniemożliwienia wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym w innych celach niż wymienione w przepisach, a tym samym ograniczenia w pewnym stopniu samodzielności organów posiadających kompetencję do ich stanowienia⁴⁴.

Wśród wartości podlegających ochronie na pierwszym miejscu postawiono „życie i zdrowie”. O ile w art. 41 ust. 1 u.s.p. i art. 40 ust. 3 u.s.g. nie ma wątpliwości, że chodzi tu wyłącznie o życie i zdrowie obywateli, o tyle w art. 60 ust. 1 u.w.a.r., gdzie brak jest takiego doprecyzowania, można uznać, że pojęcie to obejmuje swym zakresem również życie i zdrowie zwierząt⁴⁵. Nie bez znaczenia wydaje się również fakt, że ustawodawca w przywołanych

ochroną – zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 44.

42 Zob. M. Pacak, K. Zmorek, *op. cit.*, art. 60, teza nr 6.

43 Zob. M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, nr 4, vol. XXIV, s. 25.

44 Podobnie D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.2. Na kwestię tę zwracał również uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w wyr. z dnia 8 lipca 2003 r., (P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62), stwierdził, że przepisy porządkowe mogą być stanowione wyłącznie w celu ochrony wartości wymienionych w ustawie. Pogląd ten podzielił również Naczelny Sąd Administracyjny w wyr. z dnia 3 grudnia 2004 r., (GSK 1132/04, OSP 2005, z. 9, poz. 109), w którym stwierdził, że uprawnienie przysługujące radzie gminy do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dóbr wskazanych w art. 40 ust. 3 u.s.g.

45 Zdaniem Jakuba Wilka „[...] przyjęcie dynamicznej ideologii wykładni, przy uwzględnieniu różnic w podstawach stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego w ustawach ustrojowych, może jednak prowadzić także do akceptacji aktów, które chroniłyby życie i zdrowie zwierząt” – zob. J. Wilk [w:] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. P. Drembkowski, M. Ślusarczyk, Legalis 2022, art. 60, teza nr 4. Przykładem może być rozporządzenie porządkowe Wojewody Lubuskiego z dnia 12 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu korzystania z wód Odry (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1602), które zostało wydane w związku z wystąpieniem bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz zwierząt.

przepisach posłużył się szerszym określeniem „obywatele”, a nie np. mieszkańcy powiatu/gminy. W znaczeniu słownikowym wyraz „obywatel” oznacza „członek społeczeństwa danego państwa mający określone prawa i obowiązki zastrzeżone przez konstytucję” lub „stały mieszkaniec jakiegoś regionu lub miasta”⁴⁶. Natomiast przez mieszkańca rozumie się „osobę stale mieszkającą w jakimś miejscu”⁴⁷. Użycie takiego określenia wydaje się również ważne z punktu widzenia istoty samych przepisów porządkowych, która sprowadza się do ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „życie i zdrowie człowieka mogą być zagrożone – w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym [...] nie tylko działaniami bezpośrednimi, ale również pośrednio, przez stworzenie realnego niebezpieczeństwa katastrof i wypadków bądź narażenie poszczególnego człowieka na uszkodzenie ciała, trwałe kalectwo lub śmierć”⁴⁸. Przykładem takich przepisów porządkowych mogą być wydawane w ostatnim czasie zarządzenia ograniczające funkcjonowanie targowisk miejskich w okresie pandemii COVID-19⁴⁹.

Natomiast „mienie” wskazane w art. 60 ust. 1 u.w.a.r. i art. 41 ust. 1 u.s.p. należy interpretować zgodnie z brzmieniem art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵⁰, gdzie mieniem określa się własność i inne prawa majątkowe. Tym samym przyjąć można, że dobrami podlegającymi ochronie przepisów porządkowych mogą być wszelkie prawa majątkowe⁵¹. Przykładami aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, których celem jest ochrona w szczególności mienia, mogą być regulacje ograniczające używanie wyrobów pirotechnicznych⁵².

Trudniejsza okazuje się natomiast ocena pozostałych dóbr wskazanych w omawianych przepisach, takich jak „bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny”. Bezpieczeństwo publiczne można określić jako „stan, w którym

46 <https://sjp.pwn.pl/slovníki/obywateli.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

47 <https://sjp.pwn.pl/slovníki/mieszkaniec.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

48 Wyr. NSA z dnia 28 sierpnia 1991 r., (SA/Ka 525/91, ONSA 1991, z. 3–4, poz. 78).

49 Przykładowo zarządzenie Nr 38 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w funkcjonowaniu targowiska gminnego w Sobótce w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3231).

50 Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.

51 Zob. J. Wilk [w:] *Ustawa o wojewodzie...*, art. 60, teza nr 4.

52 Przykładowo rozporządzenie porządkowe Nr 19 Wojewody Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie ograniczenia używania wyrobów pirotechnicznych na terenie województwa lubelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 6876).

ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo ze swoimi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła⁵³. W doktrynie wskazuje się, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego polega przede wszystkim na utrzymywaniu nienaruszalności w szczególności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego czy wspólnych dóbr⁵⁴. Natomiast przez porządek publiczny i spokój publiczny rozumie się ogół niepisanych zasad zachowania się danej jednostki w miejscach publicznych, których respektowanie stanowi z kolei niezbędną przesłankę uporządkowanego współżycia wszystkich obywateli⁵⁵. Jak wskazuje Eugeniusz Ochendowski, zasady porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego nie są stałe, lecz są uzależnione od miejsca i czasu⁵⁶. Bezpieczeństwo w języku prawnym rozumie się jako stan podlegający ochronie prawnej, stanowiący najwyższą wartość chronioną konstytucyjnie obok życia, zdrowia i środowiska, natomiast porządek publiczny oznacza stan wykreowany zarówno przez normy prawne, jak i pozaprawne, które są akceptowane i stosowane przez większość ludzi. Porządek publiczny ma zapewnić prawidłowe współżycie i rozwój jednostki oraz zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, umożliwić rozwój życia społecznego, a także zagwarantować w szczególności przestrzeganie przepisów regulujących kwestie związane z zachowaniem się w miejscach publicznych, rejestracji pojazdów czy czystości urządzeń użyteczności publicznej itd.⁵⁷. Jako sytuacje mieszczące się w obszarze porządku publicznego wskazuje się np. ograniczenie w zakresie korzystania z energii elektrycznej do celów nieoświetleniowych, określenie godzin rozpoczynania pracy w miastach (przy uwzględnieniu ograniczeń komunikacyjnych), natomiast w ramach spokoju publicznego wymienia się działania mające na celu przeciwdziałanie hałasowi, np. zakaz używania syren fabrycznych czy petard w okresie świątecznym⁵⁸.

W art. 41 ust. 1 u.s.p. wskazuje się na jeszcze jedną wartość prawnie chronioną w postaci „ochrony środowiska naturalnego”, której interpretacja nie sprawia trudności, gdyż punktem odniesienia w tym przypadku są przepisy

53 E. Knosala, *op. cit.*, s. 36, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

54 Zob. F.L. Knemeyer, *Polizei und Ordnungsrecht*, München 1985, s. 41 i 42, cyt. za: B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 41, teza II „Przepisy porządkowe”.

55 Zob. F.L. Knemeyer, *op. cit.*, cyt. za: E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 30.

56 Zob. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 30.

57 Zob. S. Pieprzny, *op. cit.*, s. 18 i 39.

58 Zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 40, teza nr 23.2.

ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, gdzie w art. 3 pkt 13 zawarta jest definicja ochrony środowiska⁵⁹. Zgodnie ze wskazaną definicją przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom czy przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Nie są znane powody, dla których ustawodawca zdecydował się na przyjęcie wskazanego rozwiązania wyłącznie na gruncie art. 41 ust. 1 u.s.p., a pominął art. 40 ust. 3 u.s.g. W ocenie autora przepisy te powinny zostać uspołnione przy najbliższej nowelizacji ze względu na fakt, że „ochrona środowiska i przyrody” jest zadaniem własnym nie tylko powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 13 u.s.p.), lecz także gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.).

Przesłanka faktyczna będzie zrealizowana w całości w przypadku, gdy zostanie dokonana prawidłowa ocena, czy w konkretnej sytuacji mamy do czynienia z dobrem prawnie chronionym (o czym była mowa powyżej), a także, gdy zostanie stwierdzone istnienie stanu faktycznego, w którym dobra te są zagrożone w stopniu uzasadniającym konieczność (tj. „niezbędność”) wydania przepisów porządkowych je chroniących. Przesłanka faktycznej niezbędności regulacji, wyrażona sformułowaniem „jeżeli jest to niezbędne”, a w art. 41 ust. 1 u.s.p. dodatkowo podkreślona stwierdzeniem „w szczególności uzasadnionych przypadkach”, wywołuje wiele trudności interpretacyjnych ze względu na bardzo ocenny charakter użytych w przepisach określeń. W znaczeniu słownikowym „niezbędność” rozumie się jako „koniecznie potrzebny”⁶⁰. Zdaniem Jakuba Wilka, zasługującym na aprobatę, niezbędność oznacza nieodzowność podjęcia działań w celu ochrony zagrożonych ustawowo dóbr, polegających na ustanowieniu obowiązków, które będą proporcjonalne do danego zagrożenia i adekwatne do jego uchylenia, a których niepodjęcie w odpowiednim czasie będzie godzić w porządek prawny⁶¹. Natomiast użyty w art. 41 ust. 1 u.s.p. wyraz „uzasadniony” należy rozumieć jako „oparty na obiektywnych racjach, podstawach”⁶². Ustawodawca dodatkowo wzmacnia

59 Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

60 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/niezb%C4%99dny.html> (dostęp: 1 czerwca 2023 r.).

61 Zob. J. Wilk [w:] *Ustawa o wojewodzie...*, art. 60, teza nr 5.

62 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/uzasadniony.html> (dostęp: 1 czerwca 2023 r.).

jego znaczenie, podkreślając go zwrotem „szczególnie”, który to „[...] wyróżnia określony obiekt lub stan rzeczy, stwierdzając, że to, co jest powiedziane w zdaniu, w większym stopniu dotyczy tego obiektu lub stanu rzeczy niż innych”⁶³. Nie jest jasne, dlaczego rozwiązanie to zastosowano wyłącznie w odniesieniu do art. 41 ust. 1 u.s.p., a pominięto pozostałe ustawy ustrojowe. W ocenie autora przepisy tych ustaw powinny w tym zakresie zawierać jednak takie same sformułowania.

6. Przesłanka terytorialna

Ze względu na fakt, że istota aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym sprowadza się do reagowania na bieżące zagrożenia, które mają swoje uwarunkowania lokalne, stanowienie tego rodzaju regulacji uzależnione jest również od spełnienia dodatkowej przesłanki określanej mianem „terytorialnej”, związanej z terytorium, na którym musi wystąpić dane zagrożenie dla dóbr ustawowo chronionych. W przypadku gminy obszar zagrożenia powinien obejmować swym zakresem całą gminę lub jej część, natomiast gdy jest on większy – wówczas odpowiednie działania podejmowane są na szczeblu powiatu albo województwa. Przepisy porządkowe nie mogą zatem likwidować zagrożeń mających ogólnokrajowy zasięg, jak również regulować spraw niemających specyfiki regionalnej lub lokalnej. Na kwestię tę zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 października 2003 r., w którym stwierdził, że „w zakresie ewidencji odpadów istnieją przepisy ustawowe [...] co wyłącza możliwość wydania w tej materii przepisów porządkowych na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Jakkolwiek uregulowania ustawowe różnią się w pewnym zakresie od bardziej rygorystycznych postanowień uchwały wprowadzającej powszechny obowiązek wskazywania w ewidencji poza danymi osobowymi dostawcy złomu, także źródła pochodzenia złomu, to nie może to oznaczać, że w tym zakresie gmina miała swobodę w stanowieniu przepisów gminnych [...]”⁶⁴. W wyroku tym sąd zwrócił uwagę, że problem kradzieży metali kolorowych nie jest problemem lokalnym, występuje

63 <https://sjp.pwn.pl/slovniki/szczeg%C3%B3lnie.html> (dostęp: 1 czerwca 2023 r.).

64 Wyr. NSA z dnia 1 października 2003 r., (II SA/Po 1409/03, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 106, poz. 1876).

on na terenie całego kraju i z związku z tym wymaga uregulowań na poziomie centralnym, natomiast luka ustawowa, jaka ma miejsce w omawianej dziedzinie, nie może być w tym przypadku uzupełniona przepisami porządkowymi.

7. Podsumowanie

Argumentami przemawiającymi za przyznaniem organom wskazanym w ustawach ustrojowych kompetencji do tworzenia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym są znajomość lokalnych uwarunkowań przez upoważnione organy, możliwość podjęcia przez te organy szybkich działań w sytuacji zagrożenia dóbr prawnie chronionych, a także odciążenie administracji rządowej w kwestii regulowania zagadnień o znaczeniu wyłącznie regionalnym. Ze względu jednak na istotę tych przepisów, która sprowadza się do ograniczania wolności i praw w szczególnie uzasadnionych przypadkach, regulacje te powinny być stosowane wyjątkowo i tylko w ostateczności.

Analiza przepisów upoważniających poszczególne organy do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym na szczeblu województwa, powiatu i gminy skłania do przyjęcia tezy, że regulacje te mają zbyt ogólny charakter, co w praktyce skutkuje nałożeniem na organy obowiązku dokonania właściwej interpretacji pojęć w nich użytych, a tym samym podjęcia decyzji w zakresie spełnienia przesłanek stanowiących podstawę wydania przepisów porządkowych. Jak pokazuje praktyka, organy mają jednak problem z prawidłową interpretacją przesłanek zawartych w ustawach ustrojowych, czego wyrazem jest bogate orzecznictwo sądowe w tym zakresie. Rozwiązaniem tej kwestii byłoby z pewnością doprecyzowanie tych przepisów, na ile jest to oczywiście możliwe, w taki sposób, aby ich interpretacja nie sprawiała aż tyle trudności, jak ma to miejsce obecnie. Zdaniem autora na początek można rozważyć kwestię ujednolicenia omawianych regulacji w zakresie posługiwania się w nich tymi samymi sformułowaniami. Dotyczy to przesłanki prawnej, którą obecnie wyrażają dwa zwroty: „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących” oraz „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”, a także przesłanki faktycznej niezbędności regulacji, w przypadku której ustawodawca posługuje się określeniem „jeżeli jest to niezbędne”, a w ustawie o samorządzie powiatowym dodatkowo

wzmacnia ją stwierdzeniem „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Uspójnienia wymagałyby także katalogi dóbr prawnie chronionych sformułowane na gruncie ustaw ustrojowych w zakresie wartości takich jak „mienie” i „ochrona środowiska naturalnego”. Ujednolicenie przepisów we wskazanym zakresie mogłoby następnie stanowić punkt wyjścia dla ustawodawcy do podjęcia próby ich doprecyzowania.

Karina Parśniak

Bibliografia

Literatura

- CHEŁMIŃSKI A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- DOBKOWSKI J., *Zagadnienie przepisów porządkowych [w:] Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemińskiego*, red. M. Jędrzejczak, M. Szewczyk, Legalis 2022.
- JAGIELSKI J., *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 1–2.
- KARPIUK M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, nr 4, vol. XXIV.
- KNEMEYER F.L., *Polizei und Ordnungsrecht*, München 1985.
- KNOSALA E., *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego [w:] W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudeja, Katowice 1999.
- Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007.
- Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2011.
- Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex 2021.
- KOPACZ Z., *Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu*, Olsztyn 2010.

- KOTULSKI M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- KOTULSKI M., *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej: materiały z konferencji naukowej, Mierki 26–27 października 2000 r.*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- KRĘCISZ W., ZAKRZEWSKI W., *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- OCHENDOWSKI E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1991, z. 2.
- PACAK M., ZMOREK K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- PESZKOWSKI S., *System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.
- PIEPRZNY S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- PODGÓRSKA-RYKAŁAJ., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 4.
- SIKORA K., *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2017, vol. LXIV.
- SZEWczyk M., ZIEMSKI K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 1992, z. 1.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.
- Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Lex 2022.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Lex 2021.
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Lex 2020.
- Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. P. Drembowski, M. Ślusarczyk, Legalis 2022.
- WIKTOROWSKA A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

Akty prawne i inne dokumenty

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119).

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

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 295 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075).

Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1590 i 1598).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1390).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz. U. z poz. 488).

Rozporządzenie porządkowe Wojewody Lubuskiego z dnia 12 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu korzystania z wód Odry (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1602).

Rozporządzenie porządkowe Nr 19 Wojewody Lubelskiego z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie ograniczenia używania wyrobów pirotechnicznych na terenie województwa lubelskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego poz. 6876).

Rozporządzenie porządkowe nr 1/2023 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących w strefie nadgranicznej przyległej do zewnętrznej granicy państwowej na terenie województwa podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 934).

Zarządzenie Nr 38 Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w funkcjonowaniu targowiska gminnego w Sobótce w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3231).

Druk sejmowy nr 1072, Sejm VI kadencji.

Orzecznictwo

Wyr. NSA z dnia 28 sierpnia 1991 r., (SA/Ka 525/91, ONSA 1991, z. 3–4, poz. 78).

Wyr. NSA z dnia 8 grudnia 1992 r., (SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, z. 2, poz. 56).

Wyr. NSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 1998 r., (I SA 781/98, Lex nr 2224768).

Wyr. NSA z dnia 18 marca 1999 r., (II SA/Po 1399/98, ONSA 2000, z. 1, poz. 39).

Wyr. NSA z dnia 25 marca 2003 r., (II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 78, poz. 1520).

Wyr. NSA z dnia 1 października 2003 r., (II SA/Po 1409/03, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 106, poz. 1876).

Wyr. NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., (GSK 1132/04, OSP 2005, z. 9, poz. 109).

Wyr. NSA z dnia 11 lipca 2006 r., (II GSK 68/06, Lex nr 267157).

Wyr. NSA z dnia 16 lipca 2020 r., (II OSK 904/20, Lex nr 3127547).

Wyr. TK z dnia 8 lipca 2003 r., (P 10/02, OTK-A 2003, z. 6, poz. 62).

Wyr. SN z dnia 4 grudnia 2001 r., (V KKN 293/01, Lex nr 51576).

Wyr. SN z dnia 7 czerwca 2019 r., (IV CSK 181/18, Lex nr 2688986).

Wyr. WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., (III SA/Kr 953/05, Lex nr 879662).

Wyr. WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., (III SA/Kr 679/16, Lex nr 2220365).

Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r., (IV SA/Po 519/09, Lex nr 569963).

Źródła internetowe

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przedmioty-granica-zakaz-wojewoda-skarga-wsa-wyrok> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/niezb%C4%99dny.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/obywateli.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/mieszkaniac.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/uzasadniony.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/szczeg%C3%B3lnie.html> (dostęp: 13 lipca 2023 r.).

SUMMARY

Establishment of local law acts of an ordinal nature

The subject of this article are issues related to the law-making of acts of local law of an ordinal nature at the voivodeship, district and commune level, which have aroused great interest among the doctrine for many years, mainly due to their authoritative nature and the level of discomfort to their recipients. At the beginning the following matters will be discussed: the issue of the position of acts of local law in the hierarchy of sources of generally applicable law, the basis for issuing these acts, their generic names, as well as the doubts that such regulations might cause in the context of limiting constitutional rights and freedom. The main part of the article will be devoted to the issue of the premises for establishing ordinal provisions specified in systematic acts, which in practice raise great doubts due to the high level of generality of the terms used therein, which is reflected in the extensive case law in this regard. The legal premise (so-called objective) will be analyzed, which is defined by the vague wording „to the extent not regulated by generally applicable provisions”, which makes its application much more difficult. Factual premises will be also discussed, referred to as subjective, which include the premise of the actual necessity of regulations and the premise of an actual threat to the protected values, indicated in the provisions of systematic acts. The assessment of these premises can also be difficult for the authorities competent to create the acts of local law of an ordinal nature due to the very evaluative nature of the terms used in the provisions, as is the case with the legal premises. Finally, the territorial premise will be discussed, which also may cause difficulties for the authorities issuing ordinal regulations, which, for example, are acts regulating issues of national rather than local scope. The summary part will present *de lege ferenda* postulates.

Karina Parśniak, chief legislator at the Department of Social Law and Infrastructure at the Government Legislation Centre. She has been dealing with medical law since 2014. She completed the legislative training in 2014. Member of the Polish Legislation Society. She conducts classes on regulatory impact assessment on legislative training. She gained her professional experience in the Office of the Government Plenipotentiary for Disabled Persons and in the Legal Department of the Ministry of Family, Labor and Social Policy; ORCID: 0009-0004-6697-9220.

Varia

Marcin Gubała, dr nauk prawnych, radca prawny, legislator, adiunkt na Uniwersytecie WSB Merito w Gdańsku (Wydział Prawa i Administracji). Absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (XV promocja). Pełnił m.in. funkcję dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Autor publikacji z zakresu legislacji oraz prawa konstytucyjnego i administracyjnego;
ORCID: 0000-0001-8443-3206.

VARIA

Prawidłowość gminnych
przepisów porządkowych.
Glosa do wyroku
Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego
w Bydgoszczy
z dnia 22 listopada 2022 r.,
sygn. akt II SA/Bd 765/22

Marcin Gubała

1.

W wyroku z dnia 22 listopada 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy stwierdził nieważność jednego z przepisów (§ 1) uchwały Rady Gminy Wielgie z dnia 28 czerwca 2018 r. nr XLVII/289/2018 w przedmiocie bezpiecznego korzystania z obszarów wodnych w gminie Wielgie przez osoby przebywające na tych obszarach. Podstawą stwierdzenia nieważności przedmiotowego przepisu było ustalenie, iż doszło do naruszenia art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

Sprawa zawisła przed sądem wskutek skargi prokuratora na uchwałę rady gminy, w której unormowano warunki korzystania z akwenów na terenie gminy. W przedmiotowym akcie prawa miejscowego uregulowano takie zagadnienia jak:

- zakaz używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi;
- obowiązek sporządzania i ogłaszania regulaminu w kąpielisku lub miejscu wykorzystywanym do kąpieli;
- zakazy dotyczące określonych zachowań na akwenach (zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt, wpływania na teren miejsc wyznaczonych oraz okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli wszelkimi jednostkami pływającymi, poruszania się pojazdami samochodowymi, pojazdami typu quad, motocyklami, ciągnikami i maszynami rolniczymi bez uzasadnionej konieczności w odległości mniejszej niż 50 m od lustra wody oraz parkowania takimi pojazdami, uszkodzania lub niszczenia urządzeń wodnych).

W skardze prokurator zarzucił uchwale naruszenie art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska poprzez wprowadzenie przez radę gminy zakazu używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na obszarach wodnych tej gminy w sytuacji, gdy to rada powiatu ma kompetencje ustawowe do wydania wymienionego zakazu w drodze uchwały. Zdaniem skarżącego sposób uchwalania zakazu w wyżej wymienionym zakresie został uregulowany w art. 116 ust. 1 ustawy.

Rada gminy wniosła o oddalenie skargi, stwierdzając, że kwestionowane przez prokuratora przepisy znalazły się w uchwale w celu zapewnienia bezpieczeństwa, nie zaś w celu zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Zdaniem rady w przepisach powszechnie obowiązującego prawa nie doszukano się uregulowania tożsamego z zakresem zaskarżonej uchwały, zatem konieczne było podjęcie uchwały w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na akwenach w gminie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że rada gminy „nieprawidłowo uchwałała § 1 zaskarżonej uchwały, albowiem w tym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 40 ust. 3 u.s.g. W rozpatrywanej sprawie nie została spełniona przesłanka systemowa do wydania przepisów ustanawiających zakaz używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, bowiem ustawodawca upoważnienie do regulowania tej kwestii przyznał radzie powiatu, a nie radzie gminy”. Zdaniem sądu upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego (przepisów porządkowych) wynikające z art. 40 ust. 3 u.s.g. uprawnia do podjęcia aktywności legislacyjnej przez organy samorządowe (w tym przypadku przez radę gminy) tylko w takim zakresie, w jakim dana materia nie jest uregulowana w ustawach lub innych aktach prawa powszechnie obowiązującego. Sąd uznał, że „w przeciwieństwie do aktów wykonawczych przepisy porządkowe nie są wydawane w celu uszczegółowienia ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego). Chodzi więc o normowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak regulacji przepisami ogólnopaństwowymi”.

2.

Podstawą prawną zaskarżonej uchwały był art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Dodatkowo w podstawie prawnej uchwały wskazano art. 40 ust. 4 tej ustawy, który stanowi, że przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Podstawowym zagadnieniem, które wymagało rozstrzygnięcia dla oceny poprawności zaskarżonej uchwały, było to, czy akt ten mieścił się w zakresie upoważnienia ustawowego, a zatem czy organ samorządowy nie naruszył przepisów kompetencyjnych.

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy w pierwszym rzędzie rozpatrzyć charakter normy upoważniającej zrekonstruowanej z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W piśmiennictwie podkreśla się, że „konstrukcja upoważnienia wskazuje, że przepisy porządkowe nie stanowią wykonania ustawy, lecz tworzą materię nieunormowaną przepisami prawa, wprowadzając w szczególnych sytuacjach nakazy i zakazy określonego zachowania”¹. Oznacza to, że upoważnienie z art. 40 ust. 3 stanowi swoiste „przyzwolenie” dla organu samorządowego na wypełnienie „próżni legislacyjnej” własną, pozytywną regulacją, mającą w tym sensie charakter „samodzielny”, że niebędącą determinowaną merytorycznymi treściami wynikającymi z ustawy. Przepisy porządkowe tym różnią się od „klasycznej” legislacji samorządowej, że nie są wykonaniem ustawy ani elementem realizacji standardowych zadań gminy, ale następstwem istnienia szczególnych okoliczności, dotyczących istnienia zagrożeń dla wartości wymienionych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Z art. 40 ust. 3 tej ustawy wynika, że „aby wprowadzić określone normy w formie przepisów porządkowych, muszą wystąpić jednocześnie dwa warunki. Po pierwsze, materia podlegająca unormowaniu nie może być

1 Z. Kopacz, *Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji i organy gminy oraz powiatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11, s. 242.

uregulowana w innych przepisach powszechnie obowiązujących, a po drugie – wprowadzenie określonych norm musi być uzasadnione ze względu na ochronę wartości, o których mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g. W innych przypadkach rada gminy nie może stanowić przepisów porządkowych, nawet jeżeli brak takiej regulacji zagrażałby określonym dobrom”².

3.

Zasadniczym elementem zaskarżonej regulacji był zakaz wprowadzony w § 1 uchwały. W myśl tego przepisu na obszarach wodnych na terenie gminy Wielgie wprowadzono zakaz używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi z wyjątkiem WOPR-u, straży pożarnej oraz policji, tj. jednostek czuwających nad bezpieczeństwem bądź prowadzących ćwiczenia. Zakaz ten dotyczył wszystkich akwenów na terenie gminy i odnosił się do wszystkich jednostek napędzanych silnikami spalinowymi, z wyjątkiem jednostek należących do wprost wskazanych służb i organizacji. Jako istotne jawi się wobec tego zagadnienie, czy przedmiot regulacji objęty zakazem był objęty regulacją ustawową.

W tym zakresie sąd zwrócił uwagę, że kwestia wprowadzania zakazów na obszarach wodnych została już unormowana w przepisach rangi ustawowej, czyli w art. 116 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W myśl tego przepisu rada powiatu, w drodze uchwały, ograniczy lub zakaże używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Co warto podkreślić, przepis ten jest zamieszczony w dziale V ustawy („Ochrona przed hałasem”). Jak się podkreśla w piśmiennictwie, „w przepisie tym dobrem chronionym jest nie tyle woda jako taka, lecz stan akustyczny środowiska oraz prawo do wypoczynku, ergo ma miejsce tutaj przede wszystkim ochrona prawa do odpowiednich – bezpiecznych – warunków rekreacji. Dopiero na drugim miejscu – jako chroniona wartość pochodna – ma miejsce ochrona wód. Co więcej konstrukcja art. 116 ust. 1 p.o.ś. wskazuje, że na jego podstawie

2 M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2015, vol. XXIV, s. 29.

rada powiatu ma możliwość wprowadzenia zarówno ograniczeń (a więc zakazów w niepełnym zakresie), jak i zakazów (a więc ograniczeń całkowitych). Omawiana regulacja jednoznacznie wskazuje, że w danej uchwale ustanawiającej strefę ciszy wymagane jest wyłącznie określenie – wymienienie z nazwy – wód, na których wprowadzany jest omawiany zakaz/ograniczenie [...]”³.

Co więcej, w art. 116 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy wskazano, że na śródlądowych wodach żeglownych ograniczenia i zakazy wprowadza, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw klimatu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu.

Z powyższych uregulowań wynika jednoznacznie, że kompetencja do wprowadzania zakazów i ograniczeń związanych z poruszaniem się jednostek pływających na obszarach wodnych została przyznana, na mocy ustawy, dwóm organom: radzie powiatu oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Tym samym uzasadniony był pogląd wyrażony w komentowanym orzeczeniu, iż zagadnienie to pozostaje poza zakresem działania rady gminy: „Sąd podziela stanowisko Skarżącego, iż Rada Gminy nieprawidłowo uchwaliła §1 zaskarżonej uchwały, albowiem w tym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 40 ust. 3 u.s.g. W rozpatrywanej sprawie nie została spełniona przesłanka systemowa do wydania przepisów ustanawiających zakaz używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, bowiem ustawodawca upoważnienie do regulowania tej kwestii przyznał radzie powiatu, a nie radzie gminy”.

4.

Kolejne zagadnienie istotne dla omawianej sprawy jest związane z charakterem regulacji ustawowej, o której mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Powstaje bowiem pytanie, czy regulacja ta ma mieć wyłącznie charakter materialno-prawny, czy też „uregulowaniem sprawy w ustawie” jest również upoważnienie do wydania aktów prawa powszechnie obowiązującego przez określone organy władzy publicznej. W piśmiennictwie zauważono, że „porządkowe

3 J. Mrozek, *Uwagi krytyczne na temat sposobu oznakowania i zabezpieczenia obszarów wodnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 36.

akty prawa miejscowego mogą [...] być stanowione wówczas, gdy w wyniku zbadania obowiązującego stanu prawnego okaże się, że materia stanowiąca przedmiot zamierzonej regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”⁴. Materia może być przy tym unormowana (ze skutkiem polegającym na wyłączeniu możliwości ingerencji prawodawcy lokalnego) w różny sposób. Po pierwsze, określone zagadnienie może być uregulowane w akcie prawnym w sposób kompletny, tj. taki, który daje podstawy do zrekonstruowania wszystkich elementów mechanizmów prawnych (mowa tu o regulacjach o charakterze materialnym, ustrojowym i proceduralnym). Po drugie, w akcie prawnym może być zawarte uregulowanie „niekompletne” w tym sensie, że materia w nim ujęta jest „podzielona” na zagadnienia ogólne (zasadnicze) oraz pozostałe (o charakterze technicznym, organizacyjnym, proceduralnym itd.), przy czym te ostatnie są przekazane do uregulowania w akcie niższego rzędu (w akcie wykonawczym). Po trzecie, istnieje także możliwość wystąpienia sytuacji, w której określona materia jest unormowana konstytucyjnie, co implikuje z jednej strony ogólność regulacji, a z drugiej – jej doniosłość dla całego systemu prawnego. W mojej ocenie w żadnym z tych przypadków prawodawca lokalny nie będzie mógł ustanawiać aktów prawnych o charakterze porządkowym, albowiem tym samym wkraczałby w sferę już unormowaną. Nie ma przy tym znaczenia „intensywność” tej regulacji; najistotniejsze jest to, by dana materia była merytorycznie zagospodarowana przez prawodawcę na poziomie ustawy. Trzeba jednak zastrzec, iż owo zagospodarowanie powinno mieć wyraźny charakter – w ustawie musi istnieć choćby minimalny „pierwiastek merytoryczny” odnoszący się do danej sprawy; samo objęcie określonych zagadnień zakresem regulacji ustawy nie wypełnia przesłanki „uregulowania zagadnienia w przepisach powszechnie obowiązujących”.

W realiach rozpatrywanej przez sąd sprawy istotne znaczenie miała materia dotycząca ograniczania ruchu na akwenach. W ustawie – Prawo ochrony środowiska sprawy te zostały unormowane w dwójnasób. Z jednej strony zawarto w jej przepisach rozstrzygnięcia merytoryczne, odnoszące się do ochrony przed hałasem w wielu wymiarach (m.in. określono cel i sposoby ochrony przed tym niekorzystnym zjawiskiem), z drugiej – przewidziano szereg upoważnień dla kilku organów w zakresie uszczegółowienia unormowań ustawowych (m.in. w zakresie ustalania wartości wskaźnika hałasu, określania dopusz-

4 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 194.

czalnych poziomów hałasu w środowisku, sporządzania strategicznych map hałasu czy też wprowadzania ograniczeń na obszarach wodnych). Należy uznać, że sprawa ograniczania ruchu na akwenach została uregulowana w akcie powszechnie obowiązującym, co więcej, regulacja ta miała charakter złożony i odpowiadała relacjom, jakie są właściwe systemowi źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności relacjom pomiędzy ustawą a aktem wykonawczym (aktem prawa miejscowego i rozporządzeniem). Z pewnością można więc było stwierdzić, że zaskarżony akt prawa miejscowego nie mógł być wydany z uwagi na to, że materia w nim ujęta była już uregulowana w ustawie.

5.

Innym wątkiem istotnym z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy był zakres wyłączeń spod zakazu ustanowionego w zaskarżonej uchwale. Wyjątki te dotyczyły, jak wskazano wyżej, niektórych jednostek pływających „czuwających nad bezpieczeństwem bądź prowadzących ćwiczenia” (przy czym przykładowo wymieniono podmioty, których jednostki podlegają temu wyłączeniu). Tymczasem stosownie do art. 116 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska „ograniczenia nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych”. Jak w związku z tym zwraca się uwagę w piśmiennictwie, „ustawodawca nie wprowadził wyłączeń o charakterze podmiotowym, zwalniających z zakazu jednostki pływające należące do określonych służb (takich jak np. Policja, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy Państwowa Straż Rybacka), ale wskazał jednostki wykorzystywane do realizacji celów wymienionych w tym przepisie. W związku z tym istotne jest nie to, czyją własnością jest konkretna jednostka pływająca, ale cel, do realizacji którego jest ona wykorzystywana. Taki sposób redakcji wyłącza możliwość odmiennego określenia kręgu podmiotów zwolnionych z ograniczeń wprowadzonych w przepisach prawa miejscowego. Nie daje również podstaw do wprowadzenia zwolnień o charakterze indywidualnym, bez względu na to, kogo mają dotyczyć”⁵. Należy zauważyć, że – niezależnie od tego, iż zaskarżona uchwała wykraczała poza zakres kompetencji rady

5 K. Gruszecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022, art. 116.

gminy – zakres wyłączeń wskazanych w tym akcie był niezgodny z przywołanym przepisem. Było tak dlatego, że po pierwsze, w przepisie uchwały odniesiono się do podmiotów dysponujących jednostkami pływającymi, co było sprzeczne z charakterem uregulowania z art. 116 ust. 4 ustawy, wyraźnie posługującego się kryterium przedmiotowym. Po drugie, wyłączenie to było niezgodne treściowo z przepisem ustawowym; koncentrowało się bowiem na jednostkach czuwających nad bezpieczeństwem bądź prowadzących ćwiczenia, co nie dawało się całkowicie pogodzić z „bezpieczeństwem publicznym lub utrzymaniem cieków i zbiorników wodnych”. Co prawda oba te zakresy miały część wspólną (bezpieczeństwo), lecz zakres wynikający z zaskarżonej uchwały dopuszczał wyłączenie odnoszące się do „prowadzenia ćwiczeń”, natomiast w ogóle nie uwzględniał zadania polegającego na utrzymaniu zbiorników wodnych. Regulacja zawarta w akcie prawa miejscowego była zatem niepełna i zbyt ekstensywna jednocześnie (inną sprawą jest to, że w ogóle w uchwale nie powinno się powtarzać obowiązujących przepisów powszechnie obowiązujących).

6.

Trzeba też wspomnieć, że zaskarżona regulacja odnosiła się do „obszarów wodnych”, a zatem, jak można sądzić, obejmowała wszystkie śródlądowe wody powierzchniowe. Stosownie bowiem do przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 z późn. zm.) wody dzielą się na wody powierzchniowe i wody podziemne (art. 18), a wody powierzchniowe – na wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne oraz śródlądowe wody powierzchniowe (art. 20). Z kolei wody śródlądowe dzielą się na śródlądowe wody płynące oraz śródlądowe wody stojące (art. 21). Objęcie zakazami, o których mowa w uchwale, wszystkich tego rodzaju wód w granicach gminy wkraczało w sferę zarezerwowaną nie tylko dla rady powiatu (zbiorniki powierzchniowe wód stojących oraz wody płynące), lecz także w sferę, w której mógł działać wyłącznie minister właściwy do spraw klimatu (śródlądowe wody żeglowne). W tym ujęciu rada gminy zaingerowała w dziedzinę zarezerwowaną zarówno dla aktu prawnego wydawanego przez radę powiatu, jak i aktu wykonawczego wydawanego przez ministra. Sąd co prawda nie dostrzegł tej okoliczności w pełnym wymiarze (stwierdził jedynie, że „zgodnie [...] z art. 116 ust. 1 u.p.o.ś. [...] to do kompetencji rady powiatu należy podejmowanie

uchwały w przedmiocie ograniczenia lub zakazania używania jednostek pływających jeśli jest to konieczne dla zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”), jednak najistotniejsze było to, że w orzeczeniu podniesiono okoliczność związaną z wkroczeniem prawodawcy lokalnego w materię już unormowaną.

7.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że w komentowanym wyroku zasadnie podkreślono zjawisko ingerencji rady gminy w sferę uregulowaną prawnie w akcie powszechnie obowiązującym. Regulacja ta miała charakter złożony i składała się z unormowania materialnego oraz z upoważnień do wydania aktów podustawowych. Okoliczność ta miała kluczowe znaczenie dla oceny legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego. Jednocześnie uchwała w nieprawidłowy sposób określiła wyłączenia spod ustanowionego zakazu. Trzeba też podkreślić, że akt prawa miejscowego, który był przedmiotem kontroli sądu, ustanawiał przepisy porządkowe, wyznaczające obowiązki podmiotów prawa i określające reguły służące zachowaniu porządku publicznego; w tym przypadku prawodawca lokalny powinien w sposób szczególny zwracać uwagę na spójność wdrażanych unormowań z przepisami wyższego rzędu. W odniesieniu do przepisów ustanawiających zakazy i nakazy pewność prawa jest bowiem wartością niezwykle istotną.

Marcin Gubała

Bibliografia

- DĄBEK D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020
- GRUSZECKI K. [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022
- KARPIUK M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2015, vol. XXIV.
- KOPACZ Z., *Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji i organy gminy oraz powiatu*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2010, nr 11.
- MROŻEK J., *Uwagi krytyczne na temat sposobu oznakowania i zabezpieczenia obszarów wodnych*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2018, nr 10.

Marcin Gubała, PhD in Law, legal advisor, legislator, assistant professor at the WSB Merito University in Gdansk (Faculty of Law and Administration). A graduate of the National School of Public Administration (XV promotion). He served, among others, as director of the Legislative and Legal Department at the Ministry of Science and Higher Education. Author of publications in the field of legislation, constitutional and administrative law; ORCID: 0000-0001-8443-3206.

Z prac Rady Legislacyjnej

Wykaz opinii Rady Legislacyjnej wydanych od marca do lipca 2023 r.

Opinia z 24 marca 2023 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (prof. M. Szydło)

Opinia z 19 maja 2023 r. o projekcie ustawy o działalności windykacyjnej i zawo-
dzie windykatora (projekt z 7 marca 2023 r.) (prof. A. Hrycaj)

Opinia z 7 lipca 2023 r. o projekcie ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabu-
dowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe (prof. M. Szydło)

Bibliografia

Publikacje dotyczące Konstytucji, prawodawstwa i techniki legislacyjnej (wybór) Za okres sierpień–październik 2023

- BANASIK K., *Bezprawne dostarczanie próbek produktów leczniczych*, PS¹ 2023, nr 9.
- BANASZAK-GRZETCHOWIAK P., *Kilka uwag na temat przestępstwa kradzieży tożsamości*, Prok. i Pr.² 2023, nr 7–8.
- BARCZEWSKI M., *Prawa własności intelektualnej a dostęp do produktów leczniczych w dobie pandemii na tle nowych inicjatyw Światowej Organizacji Handlu oraz Światowej Organizacji Zdrowia*, ZNUJ. PPWI³ 2023, nr 3.
- BIAŁASIK K., STRYCHYŃSKA J., *Zagadnienia konstytucyjności sposobu liczenia oraz miarowania kar administracyjnych dla przedsiębiorców wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych*, IKAR⁴ 2023, nr 3.
- BIERNAT S., *Import ukraińskiego zboża a prawo unijne*, EPS⁵ 2023, nr 9.
- BŁASZCZYK C., PIETRZYKOWSKI T., *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia – zasady – dylematy*, PiP⁶ 2023, nr 8.
- BODIO J., *Uwagi o trybie postępowania o uzgodnienie płci*, GSP⁷ 2023, nr 1.
- BODNAR A., *Radca prawny jako obrońca zasady praworządności oraz praw podstawowych*, Radca Prawny. ZN⁸ 2023, nr 1.
- BOJANOWSKI T., *Mowa nienawiści a dobra osobiste – wybrane aspekty ochrony cywilnoprawnej*, „Annales UMCS” 2023, nr 1.
- BORATYŃSKA M., *Dysfunkcjonalność ochrony praw pacjenta małoletniego. Część 1: Reprezentowanie interesów i prawo do informacji*, „Annales UMCS” 2023, nr 1.

1 „Przegląd Sądowy”.

2 „Prokuratura i Prawo”.

3 „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej”.

4 „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”.

5 „Europejski Przegląd Sądowy”.

6 „Państwo i Prawo”.

7 „Gdańskie Studia Prawnicze”.

8 „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”.

- BOREK D., *Glosa aprobuująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 17 lutego 2023 r., sygn. akt: II GSK 1458/19 ocena konstytucyjności sankcji uchylenia zaszeregowania i kategoryzacji oraz wykreślenia z ewidencji obiektów hotelarskich*, IKAR 2023, nr 3.
- BZDYRAK G., *Zaburzenia osobowości typu borderline jako przyczyna natury psychicznej niezdolności do zawarcia małżeństwa w orzecznictwie Sądu Metropolitarnego w Lublinie*, St. Prawn. KUL⁹ 2023, nr 2.
- CHACKIEWICZ M., HERDA-JARECKA J., *Zarządzanie granicą zewnętrzną Unii Europejskiej z Ukrainą w czasie inwazji rosyjskiej na wybranych przykładach*, GMiL¹⁰ 2023, nr 1.
- CHOJNACKA I., NOWICKI M., *Wyrok TK z dnia 11 maja 2023 r. (sygn. akt P 12/18) [dot. ograniczenia prawa własności w ustawie o ochronie zabytków]*, ZNSA¹¹ 2023, nr 4.
- CHRÓŚCIELEWSKI W., *Bezczynność Marszałka Sejmu w rozpoznaniu wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnoprawnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21*, OSP¹² 2023, nr 10.
- COUTO DE BRITO A., MORAES J., *The paradox of democratic strengthening: Criminalisation of political terrorism as a legal discrediting mechanism*, „Ius Novum” 2023, nr 3.
- CZARNOW S., *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, Radca Prawny. ZN 2023, nr 1.
- DANIEL P., *Brak uzasadnienia uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego jako istotne naruszenie prawa. Glosa aprobuująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2023 r. (III OSK 351/22)*, OwSS¹³ 2023, nr 2.
- DĄBROWSKI D., MICHAŁOWSKA K., *Uwagi o potrzebie wzmocnienia praw pasażerów w przewozach multimodalnych w prawie Unii Europejskiej*, RPEiS¹⁴ 2023, nr 2.
- DĄBKOWSKI K., *Występek czynnej napaści na Prezydenta RP w Kodeksie karnym z 1997 r.*, St. Prawn. KUL 2023, nr 2.
- DEREK M., *Przerwanie ciąży, które nie wyłącza winy (polemika z M. Małeckim)*, PiP 2023, nr 9.
- DREWEK M., *Kwestia dopuszczalności stosowania ograniczeń w lokalizowaniu elektrowni wiatrowych. Glosa do wyroku TSUE z 28.05.2020 r., C-727/17*, PiP 2023, nr 8.

9 „Studia Prawnicze KUL”.

10 „Gospodarka Materiałowa i Logistyka”.

11 „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”.

12 „Orzecznictwo Sądów Polskich”.

13 „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

14 „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”.

- DROZDOWSKI E., *Głos w debacie konstytucyjnej nad raportowaniem schematów podatkowych*, PiP 2023, nr 9.
- DZIENIS P., *Ograniczenia prawa własności nieruchomości w parkach narodowych z uwagi na ochronę przyrody – ujęcie empiryczne*, „Nieruchomości@ 2023”, nr 2.
- FARHAN J. A., SOCHA K., *Kompetencje Unii Europejskiej a żywnościowe przyczyny chorób niezakaźnych*, St. Prawn. KUL 2023, nr 2.
- FLORJANOWICZ-BŁACHUT P., *Wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie M.A. przeciwko Danii (skarga nr 6697/18)*, ZNSA 2023, nr 4.
- FRĄCZEK J., *Zróżnicowanie publicznych wydatków na ochronę zdrowia w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, FiPF¹⁵ 2023, nr 2.
- GADECKI B., *Typy kwalifikowane przestępstw przeciwko środowisku jako zbrodnie*, PS 2023, nr 7–8.
- GAJDA-ROSZCZYŃSKA K., *Model kontroli konstytucyjności ustaw i możliwość zawieszenia postępowania cywilnego z uwagi na toczące się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Głosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie Bieliński przeciwko Polsce, skarga nr 48762/19*, GSP 2023, nr 1.
- GAŚSIOR T., *Rozwiązania zmierzające do zwiększenia jawności finansowania partii politycznych*, Prz. Sejm.¹⁶ 2023, nr 3.
- GĘBALA K., *Incydentalna kontrola przez sąd konstytucyjności przepisu ustawy, który utracił moc obowiązującą. Głosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21*, OSP 2023, nr 10.
- GIEDREWICZ-NIEWIŃSKA A., KURZYNOGA M., *Zakres podmiotowy prawa do rokowań zbiorowych w Konstytucji RP a prawo międzynarodowe i unijne*, PiZS¹⁷ 2023, nr 3.
- GIEZEK J., KARDAS P., *Nowe ujęcie zasad i dyrektyw sądowego wymiaru kary. Kilka uwag na tle uchwalonych zmian normatywnych*, Prok. i Pr. 2023, nr 7–8.
- GÓRA-BŁASZCZYKOWSKA A., *Zasady zaskarżania orzeczeń a ochrona praw jednostki w postępowaniu cywilnym*, GSP 2023, nr 1.
- GÓRCZYŃSKA M., *W kierunku politycznego oportunizmu czy orzeczniczej integralności? Kształtowanie się orzecznictwa strasburskiego w zakresie zakazu zbiorowych wydaleń cudzoziemców*, PiP 2023, nr 9.
- GÓRCZYŃSKA M., *Zakres gwarancji proceduralnych przysługujących cudzoziemcom zawracanym na Białoruś po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa – głosa*

15 „Finanse i Prawo Finansowe”.

16 „Przegląd Sejmowy”.

17 „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”.

- do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 27.10.2022 r., II SA/Bk 558/22, EPS 2023, nr 8.
- GÓRECKI P., *Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich*, PS 2023, nr 9.
- GÓRSKI M., *Lotniskowiec „Strasbourg” zakończył manewr. Uwagi na kanwie wyroku Wielkiej Izby ETPC z 17.01.2023 r., Fedotova i inni v. Rosja*, PiP 2023, nr 9.
- GÓRSKI M., *Wolność wypowiedzi imigrantów – perspektywa europejska i amerykańska*, EPS 2023, nr 8.
- GRANAT M., *Kryzys obowiązywania Konstytucji RP*, PiP 2023, nr 9.
- GRUDECKI M., *Zalety i wady kar długoterminowych – rozważania w związku z usunięciem kary 25 lat pozbawienia wolności z Kodeksu Karnego, „Probacja” 2023*, nr 3.
- GRYGIEL J., *Detencja administracyjna cudzoziemców w Polsce – perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur*, EPS 2023, nr 8.
- GRZELAK A., *Czy karalność za przestępstwo może uzasadniać wydalenie z Unii Europejskiej obywatela państwa trzeciego? – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.09.2016 r., C-304/14, Secretary of State for Home Department przeciwko CS*, EPS 2023, nr 9.
- GRZEŚKOWIAK M., *Specustawa ukraińska jako szczególny przypadek formalizacji tzw. tymczasowego schronienia dla osób przymusowo migrujących*, EPS 2023, nr 8.
- HAJN Z., *Ochrona interesu publicznego i ochrona sygnalistów w dyrektywie 2019/1937*, EPS 2023, nr 9.
- HAUSER R., PIĄTEK W., SKOCZYŁAS A., *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, PiP 2023, nr 7.
- IZDEBSKI H., *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r., ST¹⁸ 2023*, nr 7–8.
- JAKIMIEC B., *Problem skuteczności sądowej kontroli uchwał KRS w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego SN. Glosa do wyroku SN z 2.06.2020 r., I NO 192/19*, PiP 2023, nr 7.
- JANKOWIAK J., *Paradygmat sędziego niezawodowego (w szczególności „ławnika”) w świetle dotychczasowej i postulowanej egzegezy tekstu Konstytucji RP*, PiZS 2023, nr 2.
- JANKOWIAK J., *Wyjątkowe przedłużenie się mandatu sędziego niezawodowego na podstawie art. 61 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba*

18 „Samorząd Terytorialny”.

- Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 18 stycznia 2023 r., II NSNc 13/23, OSP 2023, nr 9.*
- KILJ., *Postępowanie jurysdykcyjne w sprawach dyscyplinarnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane, Prok. i Pr. 2023, nr 7–8.*
- KMIECIAK Z., *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw, PiP 2023, nr 7.*
- KMIECIAK Z., *Zakres ochrony wynikającej z prawa unijnego i krajowego w sprawach przeniesienia sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między wydziałami tego samego sądu. Związanie oceną prawną zawartą w wyroku TS a dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej SN. Glosa do wyroku TS z 6.10.2021 r., C-487/19, PiP 2023, nr 9.*
- KNAGA D., *Ograniczenia w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez sędziów – wybrane problemy, PS 2023, nr 9.*
- KONDEK J.M., *Nabywanie własności rzeczy przez zasiedzenie przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w świetle zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) – przyczynek do dyskusji, „Nieruchomości@” 2023, nr 2.*
- KOPACZ M., *Warunki odstąpienia od zastosowania normy prawa krajowego sprzecznej z prawem unijnym w sprawie sądowniczoadministracyjnej. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2021 r., II GSK 1060/21, GSP 2023, nr 2.*
- KOSIŃSKA A.M., *Rola Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu standardu ochrony przed wydaleniem – analiza wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22.11.2022 r., C-69/21, X przeciwko Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EPS 2023, nr 8.*
- KOWALSKA S., *Prawa przyrody w ochronie środowiska i wzmacnianiu bezpieczeństwa ekologicznego, St. Prawn. KUL 2023, nr 2.*
- KRAJEWSKI R., *Przedawnienie karalności przestępstw seksualnych popełnianych na szkodę małoletnich, „Probacja” 2023, nr 2.*
- KRUK E., WĘGLIŃSKA J., *Realizacja bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny, Warszawa 2022, PiP 2023, nr 9.*
- LACH D.E., *Prawo uchodźców wojennych z Ukrainy do świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce, PiZS 2023, nr 1.*
- LEWNA A., *Kiedy wojenny zapal może zaszkodzić. Kilka uwag o przestępstwie z art. 16 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, Prok. i Pr. 2023, nr 6.*

- MALINOWSKA-WÓJCICKA M., *Dostęp do dokumentacji badania klinicznego i dokumentów składanych przy dopuszczeniu do obrotu produktu leczniczego na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej*, Kw. Pr. M.¹⁹ 2023, nr 2.
- MAROŃ G., *Penalizacja tzw. terapii konwersyjnej – uwagi krytyczne*, Prok. i Pr. 2023, nr 7–8.
- MARZĄŁEK-KAWA J., POTORSKI R., *Uczestnictwo Sejmu i Senatu w procedurze kontroli przestrzegania zasady subsydiarności a przyszłość parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej*, Prz. Sejm. 2023, nr 3.
- MEDYK-CIEŚLA K., *Usprawiedliwione potrzeby małoletniego dziecka w sprawach alimentacyjnych*, PS 2023, nr 7–8.
- MICHALAK M., *Trzeci etap implementacji Europejskiej Unii Zdrowotnej: nowe prawo unijne o transgranicznych zagrożeniach dla zdrowia*, EPS 2023, nr 9.
- MISZTAŁ-KONECKA J., *Separate and Dissenting Judicial Opinions and Their Significance for a Democratic Society. Reflections Against the Background of Polish Law*, AFP²⁰ 2023, nr 2.
- MUSZYŃSKI M., *Relacja między systemem prawa krajowego a systemem prawa unijnego z perspektywy instytucjonalnej: strażnicy systemów*, Prok. i Pr. 2023, nr 7–8.
- NOWAK M., *Przemoc w miejscu pracy i jej wpływ na syndrom wypalenia zawodowego (rozważania na tle Konwencji nr 190 MOP)*, PiZS 2023, nr 3.
- OLIWA M., *Status prawny osoby niepełnosprawnej w postępowaniu karnym wykonawczym, „Probacja”* 2023, nr 3.
- OLSZAK K., *Dopuszczalność odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach przeniesienia sędziego do innego wydziału*, Prz. Sejm. 2023, nr 3.
- PALUSZKIEWICZ M., *Rola wniosku o zapewnienie dostępności w egzekwowaniu praw, wolności i interesów osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu*, PiZS 2023, nr 2.
- PANKEVYCH I., PICHKO R., *Justice as a fundamental principle of the constitution as a social contract*, Kw. Pr. M. 2023, nr 2.
- PERKOWSKA M., *Kryminalizacja organizowania nielegalnego przekroczenia granicy – analiza wdrożenia prawa Unii Europejskiej przez Polskę*, EPS 2023, nr 8.
- PÓŁTORAK M., *Realizacja standardów konwencji stambulskiej w zakresie wniosków o udzielenie azylu związanych z przemocą ze względu na płeć*, EPS 2023, nr 8.

19 „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego”.

20 „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”.

- PREJS W., *Zakres ochrony wynikający z krajowych standardów ochrony praw podstawowych*. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 24.07.2023 r., C-107/23, PPU [Lin], PP²¹ 2023, nr 9.
- PRZYCHODZKI M., *Sposób podania do publicznej wiadomości przedmiotu referendum lokalnego oraz poprawność poparcia wniosku w sytuacji dodatkowych adnotacji na kartach wyrażających zgodę na przeprowadzenie referendum*. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 października 2015 r., III SA/Gd 751/15, GSP 2023, nr 2.
- PUDŁO-JAREMEK A., *O obowiązku państwa członkowskiego UE uznania relacji rodzice – dziecko w parach osób tej samej płci – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 14.12.2021 r. w sprawie C-490/20, V.M.A. vs. Stolichna, „Pancharevo”, PUG²² 2023, nr 1.*
- PTYLEWSKA M., *Zmiana danych osób z niezgodnością płci w aktach stanu cywilnego po tranzycji*, NPN²³ 2023, nr 2.
- RADNY D., *Wstęp do zagadnienia godności osobowej człowieka pracującego*, PiZS 2023, nr 1.
- RAGUSZEWSKA M., *Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych „z wykorzystaniem internetu”*. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 28 marca 2023 r. (SKO 4221/79/22/23), OwSS 2023, nr 2.
- ROSZEWSKA K., *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Część druga*, PiZS 2023, nr 4.
- RYLSKI M., *Pozorność nawiązania stosunku pracy z kobietą w ciąży a prawo do krótkoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Część I*, PiZS 2023, nr 1.
- RYLSKI M., *Pozorność nawiązania stosunku pracy z kobietą w ciąży a prawo do krótkoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Część II*, PiZS 2023, nr 2.
- RYSZKIEWICZ A., *Prawa ucznia i ich rzecznicy w Warszawie, Lublinie i Białymstoku*, ST 2023, nr 9.
- RYTEL-WARZOCHA A., *Ochrona suwerenności Narodu w czasie kryzysu konstytucyjnego*, GSP 2023, nr 2.
- RZEPIŃSKI W., *Ascription of content to provisions of the law by judicial practice. Theoretical analysis of the Polish Constitutional Tribunal's judgments*, AFP 2023, nr 2.
- SALACHNA J.M., SZAFRANEK A., *Instytucjonalny udział osób starszych w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych: realia i założenia legislacyjne*, RPEiS 2023, nr 1.

21 „Przegląd Podatkowy”.

22 „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”.

23 „Nowy Przegląd Notarialny”.

- SEROWANIEC M., *Ochrona budżetu Unii Europejskiej a przestrzeganie zasady rządów prawa. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21 Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, GSP 2023, nr 2.
- SERWACH M., *Pozasądowe modele kompensacji szkody medycznej w wybranych krajach Unii Europejskiej – poszukiwanie optymalnego rozwiązania*, GSP 2023, nr 3.
- SKOTNICKI K., *Instytucje sprawowania władzy przez suwerena w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, GSP 2023, nr 2.
- SOBCZYK A., *Zakładowe stosowanie i stanowienie prawa w sprawach dotyczących przeciwdziałania naruszeniom godności w zatrudnieniu. Judykatura nauce – nauka judykaturze*, PiZS 2023, nr 1.
- STĘPIEŃ-ZAŁUCKA B., ULIASZ J., *Prawo do pomocy humanitarnej a godność człowieka. Uwagi na tle ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w Polsce, „Probacja” 2023*, nr 3.
- SYLWESTRZAK A., *Zasada preferencji potrzeb dziecka przy orzekaniu o wspólnym mieszkaniu małżonków. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 21 września 2022 r., I CSK 2590/22*, OSP 202, nr 9.
- SZAFRANEK A., *Prawne aspekty zabezpieczenia opiekunów niesamodzielnych osób starszych*, PiZS 2023, nr 4.
- SZCZECHOWICZ-RAŚ A., *Dopuszczalność przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie bezrobotnej w świetle praktyki sądowej*, PiZS 2023, nr 4.
- SZYMCAK A., *Treść nabytego in abstracto prawa do emerytury. Glosa do uchwały siedmiu sędziów SN z 28.11.2019 r., III UZP 5/19*, PiP 2023, nr 7.
- SZYPROWSKI B., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., sygn. III CZP 27/20*, Prok. i Pr. 2023, nr 7–8.
- TOMASZEWSKA M., *Autonomiczna i jednolita definicja przemocy i molestowania w świetle nowych rozwiązań przyjętych w Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 190*, PiZS 2023, nr 4.
- TYMIŃSKI R., *Charakter prawny standardów postępowania medycznego i jego konsekwencje w procesie stosowania prawa*, PS 2023, nr 7–8.
- WIĄCEK M., *Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2022 r. (sygn. akt II SA/Go 1112/21) [dot. podstaw prawnych obowiązku kwarantanny w czasie stanu epidemii]*, ZNSA 2023, nr 4.
- WILK J., *Wysokość świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej tworzonej przez osobę spokrewnioną i osobę niespokrewnioną z dzieckiem. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 28 marca 2023 r. (SKO 4314/5/23)*, OwSS 202, nr 2.

- WŁOCH W., *Trybunał Konstytucyjny pomiędzy dwoma światopoglądami – Kelsenowska interpretacja orzecznictwa TK w kwestii prymatu Konstytucji*, GSP 2023, nr 2.
- WOJCIESZAK-JOHN A., *Sądowa ocena zasadności umieszczenia osoby z zaburzeniami psychicznymi w szpitalu psychiatrycznym bez jej zgody (wybrane zagadnienia)*, RPEiS 2023, nr 1.
- WOŹNIEWSKA K., *Udział w postępowaniu karnym Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej. Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 21 września 2022 r., I KZP 1/22*, OSP 2023, nr 9.
- ZAKROCZYMSKI S., *Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2023, nr 1.
- ZWOLIŃSKA A., *Obowiązek przeciwdziałania a odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy za dyskryminację oraz mobbing pracownika*, PiZS 2023, nr 4.
- ZYCH R., *Zagadnienie badań nad prawem wyborczym w poglądach polskiej doktryny w ujęciu historycznym*, PiP 2023, nr 7.

Opracowała Weronika Pikula

Cena 144 zł (w tym 8% VAT)

