

Mariusz Kotulski

Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/1, 49-79

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Mariusz Kotulski**

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO W ŚWIETLE UREGULOWAŃ USTROJOWYCH

1. Akty prawa miejscowego są aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi na obszarze działania organu, który je wydał. W zależności więc od tego mogą one obowiązywać na każdym szczeblu podziału administracyjnego państwa – gminy, powiatu i województwa – i mogą być wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego, wojewodę lub przez organy administracji niezespalonej. Co więcej, wskazać należy, iż akty prawa miejscowego – odgrywające coraz większą rolę – są charakterystyczne jako źródła prawa administracyjnego.

Logiczną konsekwencją decentralizacji i dekoncentracji państwa jest prawo stanowienia przez demokratycznie wybrane organy stanowiące samorządu terytorialnego oraz wojewodę i organy administracji niezespalonej norm prawnych, które obowiązują powszechnie, tzn. są prawem również dla osób nie będących mieszkańcami danej jednostki, ale równocześnie są pod względem swojego obowiązywania objęte granicami danego podziału administracyjnego¹.

Pojęcie prawa miejscowego nie jest jednak jednoznaczne. Dlatego też wyłania się kwestia uściślenia pojęcia prawa miejscowego. „Prawo miejscowe można rozpatrywać w dwóch aspektach: a) podmiotu stanowiącego prawo miejscowe, b) zakresu terytorialnego obowiązywania prawa”². Biorąc pod uwagę oba aspekty prawo miejscowe może być ujmowane w trojaki sposób. Po pierwsze, jako prawo miejscowe mogą być ujmowane

* Mgr Mariusz Kotulski – asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.

¹ Por. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 121.

² E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 23.

wane akty normatywne, których zakres obowiązywania jest ograniczony do części terytorium państwa. W tym znaczeniu prawo miejscowe może obejmować także akty normatywne stanowione przez centralne organy państwa. Po drugie, jako prawo miejscowe mogą być ujmowane akty stanowione przez organy lokalne – zarówno o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i akty wewnętrzne. Po trzecie, pod pojęciem prawa miejscowego rozumieć można akty normatywne stanowione przez organy lokalne mające charakter powszechnie obowiązujący, a więc obowiązujące obywateli oraz inne podmioty nie pozostające w stosunku zależności służbowej lub organizacyjnej od organu wydającego taki akt³.

Aby więc mówić o aktach prawa miejscowego, akty takie muszą spełniać dwie przesłanki łącznie: muszą być wydane przez organ, którego właściwość miejscowa rozciąga się tylko na część terytorium państwa oraz posiada kompetencję do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. Nadto akty prawa miejscowego powszechnie obowiązujące charakteryzują się:

- a) możliwością normowania postępowania wszelkich kategorii adresatów,
- b) niezbędnością wyraźnego upoważnienia ustawowego do wydania aktu normatywnego,
- c) obowiązkiem przekazania do organu nadzoru wydanego aktu prawa miejscowego,
- d) obowiązkiem zgodnego z prawem ogłoszenia aktu prawa miejscowego⁴.

Prawo miejscowe nabrało szczególnego znaczenia w związku z przywróceniem samorządu terytorialnego w Polsce oraz uregulowaniem go w Konstytucji RP z 2.4.1997 r. jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Z wydawaniem aktów prawa miejscowego wiąże się bowiem przekazanie kompetencji do tworzenia prawa, a więc kompetencji zarezerwowanej w zasadzie na rzecz władzy ustawodawczej.

2. Aktualnie zagadnienie aktów prawa miejscowego regulowane jest na trzech płaszczyznach normatywnych: konstytucyjnej, ustrojowej oraz materialnej. Niewątpliwie uregulowania te statuują akty prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, choć ograniczonego do określonego obszaru. „System źródeł to przede wszystkim

³ E. Ochendowski, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod red. Z. Rybickiego, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1978, s. 160–161.

⁴ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970, s. 29.

uporządkowany ciąg poszczególnych źródeł oraz spajające zasady ogólne, oparte m.in. na orzecznictwie, teorii prawa, praktyce oraz zasadach polityczno-ustrojowych państwa. W systemie źródeł prawa administracyjnego najczęściej wyróżnia się ustawy, centralne akty wykonawcze rozwijające treść ustaw i przepisy lokalne⁵. Prawo miejscowe jest zatem integralną częścią obowiązującego w państwie systemu prawa oraz posiada podstawowe cechy charakteryzujące koncepcję i istotę prawa polskiego, odpowiadające warunkom demokratycznego państwa prawnego⁶. Akty prawa miejscowego stanowią więc istotny element systemu źródeł prawa umiejscowionego w określonym czasie i miejscu, współtworząc tym samym usankcjonowaną wolą państwa ów zbiór źródeł prawa, pozostających we wzajemnych, uporządkowanych relacjach, zapewniających w szczególności: jedność, spójność i zupełność tego systemu. Z uwagi na wielostopniowość źródeł prawa wskazane cechy formalne realizowane są przede wszystkim:

- „1) w powinności organów niższego szczebla stanowienia – w zakresie przyznanej im kompetencji – aktów prawotwórczych służących realizacji norm aktów organów wyższego szczebla,
- 2) w zakazie tworzenia aktów niższej rangi naruszających, a tym bardziej pozostających w sprzeczności z aktami wyższej rangi.

Zakaz tworzenia aktów sprzecznych (niekoherentnych) z aktami wyższej rangi jest podstawowym wyrazem spójności wewnętrznej systemu, przejawiającej się szerzej w wymogu tworzenia systemu wolnego od niezgodności⁷.

Zasada praworządności materialnej wymaga, by prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa. Wśród wartości godnych ochrony Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie m.in. sprawiedliwość społeczną, równość wobec prawa, humanizm, demokrację prawa i wymóg społecznej stabilności praw gwarantowanych przez ustawy i związanego z nimi bezpieczeństwa obywateli, wymóg rozważnego nakładania na obywateli obowiązków, a także jasności przesłanek, którymi kierował się prawodawca przy ich wprowadzaniu. Prawo stanowione powinno odpowiadać doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom i wartościom demokratycznego państwa prawnego jakim ma być Polska⁸.

⁵ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Lublin 1994, s. 85.

⁶ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 13.

⁷ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 136.

⁸ J. Oniszczyk, *Źródła prawa w orzecznictwie i powszechnie obowiązującej wykładni ustaw Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 19.

3. Obecnie system źródeł prawa w Polsce ma nie tylko charakter systemu prawa stanowionego, lecz jest także systemem zamkniętym. Zostało to wprost sprecyzowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. Wyznaczając zamknięty system źródeł prawa Konstytucja wprowadziła także (utrwalając w ten sposób) jasny podział na przepisy o mocy powszechnie obowiązującej oraz przepisy o charakterze wewnętrznym. Jest to istotne *novum* w stosunku do poprzednio ukształtowanego, pod rządami Konstytucji z 22.7.1952 r., systemu źródeł prawa. Na tle jej unormowań ukształtował się i utrwalił bowiem pogląd, iż system źródeł prawa ma charakter otwarty. Rozchwiana teoria źródeł prawa odwołująca się do zasad słuszności, zgodności z polityką państwa itd. prowadziła do woluntaryzmu i subiektywnej oceny przez organy władzy tego, jak najlepiej zrealizować cele związane z racją stanu, potrzebami społecznymi, itp.

Ustrojodawca w art. 87 ust. 1 Konstytucji określił, iż źródłami prawa powszechnie obowiązującymi obok samej Konstytucji są: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (jako jedyny rodzaj aktów wykonawczych wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego przez określone w Konstytucji naczelne organy administracji publicznej). Nadto źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania odpowiednich organów są ustanowione przez nie akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Dla pełności obrazu należy również wspomnieć o szczególnym źródle prawa jakim jest rozporządzenie z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta RP (art. 234 Konstytucji). Ustawa zasadnicza zatem w sposób jednoznaczny wymienia formy aktów normatywnych, którym przysługuje przymiot źródła prawa powszechnie obowiązującego. Wszystkie te enumeratywnie wyliczone akty prawne, a zarazem tylko te akty prawne, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego.

Jeżeli chodzi o krąg podmiotów powołanych do wydawania tych aktów powszechnie obowiązujących to odnośnie aktów prawa miejscowego są nimi organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 94 Konstytucji). W przeciwieństwie do zagadnienia prawa powszechnie obowiązującego na terenie całego kraju, które zostało w zasadzie uregulowane w Konstytucji RP z 2.4.1997 r., tematyka aktów prawa miejscowego (ograniczonych w swoim powszechnym obowiązywaniu do obszaru działania odpowiednich organów administracji publicznej) znajduje swoje rozwinięcie w poszczególnych ustawach ustrojowych, kreujących organy administracji publicznej upoważnione do ich wydawania oraz prawa materialnego zawierających delegacje ustawowe do regulowania pewnych kwestii w drodze gene-

ralnych i abstrakcyjnych aktów normatywnych. Akty normatywne o charakterze podustawowym nie mają za zadanie zastępować ustaw, lecz „uwalniać je od np. zbytnej szczegółowości czy detali szybko się dezaktualizujących, fachowo-technicznych itd. Są one niezbędnym składnikiem porządku prawnego współczesnych państw”⁹. Organy administracji publicznej w swojej działalności (jest to szczególnie istotne w ramach jurysdykcji administracyjnej) związane są nie tylko ustawami, lecz także aktami wykonawczymi. W praktyce działalności administracji publicznej ze względu na istnienie zależności hierarchicznej dochodzi „do swoistego odwrócenia” hierarchii źródeł prawa. Akt wydany przez organ wyższego stopnia ma często praktycznie silniejszy wpływ na działanie organu niższego stopnia niż akt ustawowy¹⁰. Stąd też i swego rodzaju szczególna pozycja aktów prawa miejscowego w praktyce postępowania jurysdykcyjnego organów administracyjnych.

4. „Prawo miejscowe musi istnieć z wielu względów, nawet w małych stosunkowo państwach. Szczebel centralny raczej zajmuje się sprawami ogólnopaństwowymi i nie powinien się rozpraszać na poznawanie potrzeb i możliwości konkretnego terenu, szczebli i regionalnych uwarunkowań czy nawet tradycji”¹¹. Uwzględnianie swoistych warunków terenowych, lokalnych w działalności prawotwórczej przez organy centralne jest utrudnione, a często wręcz niemożliwe – w przeciwieństwie do organów samorządu terytorialnego i wojewody. Nadto zakres działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz wojewodów i organów administracji niezespolonej jako organów administracji rządowej obejmuje w zasadzie wszystkie sprawy publiczne. Rozstrzyganie w tych sprawach następuje w różnych formach działania, w tym również przez stanowienie norm prawnych. Nie jest zresztą celowe regulowanie wszelkich zagadnień, materii nadającej się do regulacji prawnej przez organy centralne. „Zagadnienia, które ze względu na swoją wagę nie wymagają uregulowania przez organy centralne, powinny być pozostawione do regulacji w drodze terenowych przepisów prawnych”¹².

Wskazać zatem można na następujące przesłanki uzasadniające stanowienie przepisów miejscowych :

- specyfika lokalna – organy samorządu terytorialnego lepiej potrafią uwzględniać warunki miejscowe, uwarunkowania kulturowe i tradycje – w tym potrzeby mniejszości narodowych;

⁹ J. Szreniawski, op. cit., s. 87.

¹⁰ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 107.

¹¹ J. Szreniawski, op. cit., s. 92.

¹² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1996, s. 73.

- czas reakcji – oczekiwanie na reakcję organów centralnych może uczynić regulację spóźnioną albo bezprzedmiotową. Przepisy wtedy nie tylko nie spełniłyby swoich celów, ale podważyłyby autorytet organów stanowiących prawo;
- waga regulacji – zachowanie właściwych proporcji w tej kwestii odciąża organy centralne, zostawiając sprawy drobniejsze organom terenowym. Regulowanie kwestii drobnych przez rząd i parlament jest sprzeczne z zasadą pomocniczości;
- partycypacja (uczestnictwo obywateli) – współdziałanie, poprzez swoich lokalnych przedstawicieli lub bezpośrednio, w stanowieniu norm zwiększa akceptację, uczy mechanizmu powstawania prawa i poglądów jego stanowienia. Wyuczone tu reakcje mogą być następnie przenoszone na normy wyższego rzędu¹³.

Zatem uzasadnienie dla przekazania, w określonym zakresie, kompetencji do stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego na rzecz lokalnych organów administracji publicznej (czy to samorządowej, czy też rządowej) wynika z potrzeby uwzględniania specyfiki uwarunkowań lokalnych, szybkiego i sprawnego reagowania na ich zmianę (zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych), zmiany uwarunkowań technicznych lub regulacji podlegających częstej zmianie, a w pewnych przypadkach także wypełniania luk w obowiązującym systemie prawnym.

„Lokalne prawo stanowione przez samorząd ze względu na jego organizatorską rolę ma duże znaczenie w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, zarówno dla jego sprawności, jak i z punktu widzenia relacji organów samorządu z miejscową ludnością. Ponadto przysługująca samorządowi kompetencja prawotwórcza jest jednym z najbardziej doniosłych i charakterystycznych atrybutów władzy publicznej, sprawowanej przez ten samorząd”¹⁴. Jednak decentralizacja procesu tworzenia przepisów w formie aktów prawa miejscowego zakłada co prawda w swej istocie zróżnicowanie ich treści w zależności od tego, przez jaką jednostkę władzy lokalnej zostały podjęte, ale to zróżnicowanie może sięgać do granic wyznaczonych przez prawo, którymi jest równość wobec prawa, także i w rozumieniu nierówności uzasadnionej przez kryterium sprawiedliwości społecznej¹⁵.

¹³ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 122.

¹⁴ S. Cieślak, *Prawotwórstwo samorządowe*, „Casus” 1999, nr 12, s. 43.

¹⁵ Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, Opole 1998, s. 124.

5. Konstytucja RP z 1997 r. w art. 87 ust. 2 i art. 94 wprowadzając do swoich unormowań pojęcie „prawa miejscowego” wyodrębniła w ten sposób z całego systemu źródeł prawa tę kategorię aktów normatywnych stanowionych na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Jest to nadto niewątpliwie kategoria wewnątrznie silnie zróżnicowana. Zróżnicowanie to ma charakter podmiotowy oraz przedmiotowy. W tej jednej bowiem kategorii ujęto kompetencje zróżnicowanych względem siebie: organów administracji rządowej w województwie oraz organów samorządu terytorialnego. Słusznie więc wskazuje się, iż istotnym błędem metodologicznym jest włączenie do jednej kategorii organów funkcjonujących w ramach zależności hierarchicznej oraz samodzielnych podmiotów prawa publicznego, gdyż ich pozycja ustrojowa jest na tyle silnie zróżnicowana, że nie powinno się umieszczać ich w jednym przepisie.

W sensie przedmiotowym przepisy prawa miejscowego można zaliczyć do jednego z trzech rodzajów: przepisów wykonawczych (wydawane na podstawie upoważnień ustawowych, o zróżnicowanym charakterze, zależnym od treści takiego upoważnienia), przepisów strukturalno-organizacyjnych (np. określające ustrój wewnętrzny, zasady zarządu mieniem, zasady korzystania z urządzeń publicznych), oraz przepisów porządkowych (wydawane na podstawie ogólnej klauzuli zawartej w aktach powołujących te organy). Otóż stwierdzić należy, iż również w ujęciu przedmiotowym mamy do czynienia z problemem metodologicznym ze względu na silne zróżnicowanie przepisów, które objęte zostały pojęciem „aktów prawa miejscowego”. Obejmuje ono bowiem zarówno przepisy należące do kategorii przepisów wykonawczych do ustaw, jak i przepisy wynikające z kompetencji organów, które je stanowią. Przyjąć jednak należy, iż mimo tego zróżnicowania wszystkie te przepisy, tworzone przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej są aktami prawa miejscowego, a w konsekwencji należą do źródeł prawa w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji.

Gdyby ustrojodawca chciał ograniczyć rozumienie źródeł prawa tylko do przepisów wykonawczych w stosunku do ustaw dałby temu zapewne wyraz w art. 87 Konstytucji. Tymczasem ustrojodawca, jakby zdając sobie sprawę z wyżej wskazanych problemów metodologicznych jakie rodzi syntetyczne pojęcie „aktów prawa miejscowego”, ujął to zagadnienie odrębnie w ust. 2 art. 87 Konstytucji. W ten sposób zaakcentował odrębność tych źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania organów, które je ustanowiły, w stosunku do pozostałych źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Pol-

skiej wskazanych w ust. 1 art. 87 Konstytucji. Dodatkowym kryterium tego zróżnicowania pozwalającym jednocześnie na szersze ujęcie źródeł prawa (niż tylko akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym) jest zasięg obowiązywania źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Za tym, iż obok przepisów wykonawczych także przepisy strukturalno-organizacyjne oraz przepisy porządkowe, jako akty prawa miejscowego, należą niewątpliwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego przemawiają również szczegółowe regulacje zawarte w wyodrębnionych rozdziałach ustaw ustrojowych powołujących: administrację rządową w województwie (rozd. 4 „Akty prawa miejscowego”), samorząd województwa (rozd. 8 „Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa”), samorząd powiatowy (rozd. 4 „Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat”) i samorząd gminny (rozdział 4 „Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę”).

6. Ustrojodawca w art. 94 Konstytucji zawarł zasadę, iż 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, zaś zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa. W tle tego przepisu Konstytucji nasuwają się dwie refleksje. Pierwsza odnosi się do wskazanej w tym artykule konstrukcji prawnej stanowienia prawa miejscowego. „Konstytucyjna formuła zawiera dwa elementy, a mianowicie: ‘na podstawie’ oraz ‘w granicach’. Nie wchodząc bliżej w tę problematykę można stwierdzić, że ‘na podstawie’ wydawane są miejscowe przepisy wykonawcze (np. rozporządzenia wykonawcze wojewody), a ‘w granicach’ – miejscowe przepisy porządkowe. To ostatnie stwierdzenie odnosi się także do statutów gmin oraz innych jednostek samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że w drugiej sytuacji lokalny organ stanowiący prawo ma znacznie większą ‘swobodę decyzyjną’”¹⁶.

Druga refleksja związana jest z zawartym w tym artykule Konstytucji odesłaniem do uregulowania w odrębnej ustawie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Rodzi się bowiem pytanie czy ustrojodawcy chodziło tu o całkowicie odrębną ustawę regulującą całościowo zagadnienie prawa miejscowego, czy też wystarczy by poszczególne ustawy ustrojowe powołujące poszczególne organy władzy publicznej regulowały to zagadnienie. Obecne uregulowania normatywne

¹⁶ E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego [w:] W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 136.

TOWARZYSTWO WIEDZY Powszechnej **ODDZIAŁ W BYDGOSZCZY**



Towarzystwo Wiedzy Powszechnej jest stowarzyszeniem oświatowym, uczestniczącym w kształceniu ustawicznym dorosłych, młodzieży i dzieci na zasadach partnerstwa z instytucjami państwowymi, samorządami terytorialnymi, prywatnymi instytucjami oświatowymi oraz podmiotami i organizacjami tworzącymi polski system edukacji. Za wiodące cele działalności oświatowej Towarzystwo uznaje: upowszechnianie wiedzy ogólnej i zawodowej, podnoszenie poziomu wykształcenia i kultury ogółu społeczeństwa, współdziałanie i wspomaganie szkolnictwa państwowego, społecznego i prywatnego w kształceniu i doskonaleniu obywateli.

TWP szczyści się ponad 50-letnim rodowodem. Korzenie TWP sięgają drugiej połowy XIX wieku, kiedy to w Polsce powstały pierwsze organizacje oświatowe kształcące dorosłych. Bezpośredni rodowód organizacji wywodzi się z Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego, który został utworzony 21 grudnia 1923 r. w Warszawie.

Dynamiczny rozwój stowarzyszenia przerwała II wojna światowa, w wyniku której towarzystwo poniosło niepowetowane straty kadrowe.

W roku 1950 powstał Oddział Regionalny TWP w Bydgoszczy, który do chwili obecnej prowadzi szeroko pojętą działalność edukacyjną. Po kłopotach przełomu lat 80 i 90-tych związanych z transformacją ustrojową nastąpił dynamiczny rozwój Oddziału, który trwa do dnia dzisiejszego. Oddział regionalny TWP w Bydgoszczy, tak jak i inne Oddziały Towarzystwa, jest organizacją samofinansującą się, która udowodniła, że potrafi rozwijać swą działalność, inwestować w bazę lokalową i dydaktyczną – bez pomocy władz samorządowych, czy państwowych.

TWP jest organizacją skupiającą w swych szeregach szeroko rozumianych pracowników nauki, oświaty i kultury oraz młodzież.

Oddział w Bydgoszczy prowadzi ponad 20 placówek eksternistycznych, kształcąc około 3 tys. słuchaczy. Stowarzyszenie prowadzi także placówki posiadające uprawnienia szkół publicznych.

TWP prowadzi różnorodne kursy, seminaria i szkolenia, zgodne z aktualnym zapotrzebowaniem rynku, które umożliwiają zdobycie dodatkowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych, adresowanych do szerokiego kręgu odbiorców.

Wychodząc naprzeciw zmianom w polskim systemie oświaty, kierując się oczekiwaniami i zapotrzebowaniem środowiska nauczycielskiego TWP w Bydgoszczy powołało do życia w styczniu 2001 roku Centrum Doskonalenia Nauczycieli. CDN jest niepubliczną placówką oświatową, której celem jest doskonalenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych.

Szczegółowe informacje związane z historią oraz dniem dzisiejszym Stowarzyszenia można znaleźć na stronie internetowej pod adresem: www.twp.edu.pl



TOWARZYSTWO WIEDZY POWSZECHNEJ
ODDZIAŁ W BYDGOSZCZY

OFERTA EDUKACYJNA NA ROK 2001/2002

- **Studia podyplomowe:**
 - ⇒ Studium Podyplomowe Logistyki
 - ⇒ Studium Podyplomowe Szacowania Nieruchomości
 - ⇒ Studium Podyplomowe Zwalczania Szkodników Sanitarnych w Przemśle Spożywczym
 - ⇒ Studium Public Relations

- **Kierunki nauczania po szkole średniej – system wieczorowy lub zaoczny:**
 - ⇒ Policealna Szkoła Ekonomiczna – 2 lata **uprawnienia szkoły publicznej**
 - ⇒ Policealne Studium Zawodowe – 1 rok
 - ⇒ Technik administracji
 - ⇒ Technik ekonomista
 - ⇒ Technik handlowiec
 - ⇒ Technik informatyk z licencją ECDL (1,5 r.)
 - ⇒ Technik ogrodnik
 - ⇒ Technik rolnik

Absolwenci studium otrzymują **państwowy dyplom** technika w wybranym zawodzie

- **Kierunki nauczania po szkole podstawowej lub zasadniczej – system wieczorowy lub zaoczny:**
 - ⇒ Studium Ogólnokształcące – 2 lata
 - ⇒ Studium Ekonomiczne – 2,5 roku
 - ⇒ Studium Handlowe – 1,5 i 2,5 roku
 - ⇒ Studium Spożywcze – 2 lata
 - ⇒ Studium Agrobiznesu – 1,5 roku
 - ⇒ Studium Ogrodnicze – 1,5 i 2,5 roku
 - ⇒ Studium Rolnicze – 1,5 i 2,5 roku

Absolwenci studium otrzymują **świadczenie ukończenia szkoły średniej** oraz **państwowy dyplom** technika w wybranym zawodzie

- **Kursy zawodowe:**
 - ⇒ Kurs komputerowy

- **Kursy specjalistyczne:**
 - ⇒ Kurs dla kandydatów na członków rad nadzorczych
 - ⇒ Kurs szacowania nieruchomości

Oddział Regionalny TWP: ul Augusta Cieszkowskiego 5/4, 85-052 Bydgoszcz
tel.: (0-52) 322-75-72, 322-34-47; e-mail: twp@twp.edu.pl

Biuro TWP w Toruniu: ul. Wysoka 16, II p., pok. 201, 87-100 Toruń
tel.: (0-52) 65-22-736, 65-22-112; e-mail: torun@twp.edu.pl

wskazują, iż ustawodawca przyjął to drugie rozwiązanie. Jednak niezależnie od przyjętego rozwiązania regulacje te winny 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 rządowej¹⁷.

7. Przez akty prawa miejscowego powszechnie obowiązujące rozumieć należy akty normatywne, a więc o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowione przez określone ustawowo organy administracji publicznej (samorządowej i rządowej) oraz obowiązujące na określonym obszarze państwa – odpowiadającemu obszarowi działania (właściwości miejscowej) organu, który je stanowi.

„Akty powszechnie obowiązującego prawa charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych. Powszechność obowiązywania ma więc charakter podmiotowy, bez względu na jego zakres przestrzenny (obszar całego państwa czy też obszar działania organów stanowiących prawo miejscowe)”¹⁸.

W praktyce oznacza to, iż akty powiatowego prawa miejscowego mogą być adresowane do każdej kategorii podmiotów przebywających na terenie działania danego organu terenowej administracji publicznej, pod warunkiem, że istnieje podstawa prawna i stan faktyczny uzasadniający ich podjęcie¹⁹. „Mogą być ustanawiane normy, których adresatami są tylko ogólnie oznaczone grupy spośród wymienionych kategorii adresatów, jak np. właściciele nieruchomości, osoby prowadzące gospodarstwa rolne, osoby, które ukończyły określony wiek, itd. Tak więc konkretny akt normatywny, zawierający przepisy prawne powszechnie obowiązujące może nie być adresowany do wszystkich kategorii adresatów”²⁰. Możliwość określenia grupy społecznej wyodrębnionej według wskazanego kryterium, jako adresata aktu prawa miejscowego, zależy od kategorii aktu (wykonawczy, porządkowy) i rodzaju regulowanej materii (czasami nie ma możliwości wyboru adresatów aktu).

¹⁷ Por. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod. red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 167.

¹⁸ J. Jeżewski [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 155–156.

¹⁹ Por. *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, pod red. J. Majchrowskiego, s. 158.

²⁰ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy...*, s. 27.

8. Niezależnie od rodzaju wydawanego aktu prawa miejscowego uprawnienia do stanowienia tych przepisów nie są samoistne i bezwzględne. „Muszą one być wydawane na podstawie upoważnień ustawowych i być zgodne z ustawami i Konstytucją. Organ stanowiący samorządu lub administracji rządowej każdorazowo musi się powoływać na konkretną podstawę prawną (konkretny przepis), zawartą w samych ustawach ustrojowych samorządowych, bądź ustawach szczególnych regulujących poszczególne dziedziny administrowania”²¹. Przepis aktu normatywnego wyższego rzędu, w zasadzie o randze ustawowej, zawierający delegację ustawową bądź reguluje treść danej materii upoważniając organ niższego rzędu do uregulowania samego trybu wykonawczego tej regulacji, bądź też w określonym przedmiocie i w określonych granicach upoważnia organ do samodzielnego regulowania stosunków w ramach tego upoważnienia²².

Upoważnienie może przybrać w zasadzie dwojaką postać: upoważnienia szczegółowego (charakterystycznego dla przepisów wykonawczych) lub upoważnienia generalnego (charakterystycznego dla przepisów porządkowych i strukturalno-organizacyjnych).

9. Akty prawa miejscowego mają więc niekwestionowaną pozycję w hierarchii systemu źródeł prawa jako przepisy powszechnie obowiązujące, a w konsekwencji do czasu wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego przez organ nadzoru lub sąd, wiąże on obywateli oraz wszelkie organy administracji publicznej. Organy administracji publicznej (tak rządowej jak i samorządowej) stosując akty prawa miejscowego nie są bowiem władne samodzielnie decydować o ich wadliwości albo o zgodności z ustawami lub Konstytucją i derogować ich obowiązki w ogóle czy też tylko w konkretnej sprawie, lecz przeciwnie – są one bezwzględnie związane w orzekaniu zamieszczonymi w ich treści normami. Nie każda jednak uchwała podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego. Aktem prawa miejscowego posiadającym walor przepisu prawnego powszechnie obowiązującego (co jest elementem obiektywnym, niezależnym od woli jakiegokolwiek organu stosującego taki przepis), stosownie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwa NSA, może być tylko taki przepis, który zawarty jest w ustawie albo w wydanym na jej podstawie w celu wykonania oraz mieszczącym się w grani-

²¹ Por. S. Cieślak, *op. cit.*, s. 43.

²² M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na Ziemiach Polski [w:] Prawo państw zaborczych*, Poznań 1963, s. 6–7.

cach upoważnienia ustawowego akcie wykonawczym, podjętym przez organ upoważniony do stanowienia prawa i należycie ogłoszonym²³. „Ustalenie posiadania mocy powszechnie obowiązującej przez przepis stosowany w sprawie rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem każdego organu przeprowadzającego postępowanie administracyjne. Takie są zarówno poglądy nauki prawa, jak i sens orzecznictwa sądowego. Przecież każda decyzja organu administracji publicznej wydana na podstawie przepisu nie posiadającego mocy obowiązującej musi być uznana za wydaną bez podstawy prawnej – i jako taka podlega stwierdzeniu nieważności. Skoro zaś obowiązkiem organu administracji publicznej jest działanie na podstawie przepisów prawa i strzeżenie praworządności (art. 6 i 7 kpa), nie wolno mu zaniechać dokonania w postępowaniu systemowej wykładni przepisów stosowanych w danej sprawie²⁴. O ile więc organy administracji muszą stosować akty prawa miejscowego nawet mimo ich oczywistej wadliwości, to nie mogą stosować aktów normatywnych, które nie mają waloru prawa powszechnie obowiązującego, gdyż nie są to akty prawa miejscowego. W szczególności organy administracji publicznej nie będą związane przepisami wydanymi bez upoważnienia do ich wydania lub przez inny organ niż wskazany przez ustawodawcę, przepisami wydanymi na podstawie ustaw, które zostały uchylone bądź utraciły moc obowiązującą, a także przepisy nie ogłoszone zgodnie z obowiązującą procedurą.

10. Jak już wspomniano, akty prawa miejscowego, ze względu na podstawę prawną ich stanowienia, podzielić można na przepisy o charakterze wykonawczym, przepisy o charakterze strukturalno-organizacyjnym oraz przepisy o charakterze porządkowym. Taki podział przepisów gminnych uwzględniający ich niejednolity charakter został zaaprobowany zarówno przez doktrynę²⁵, jak i orzecznictwo²⁶. Podział ten ma charakter rozłączny, tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Żaden organ uprawniony do stanowienia przepisów lokalnych na swoim obszarze nie może regulować zagadnień należących do innej

²³ Por. D. Kijowski, *W kwestii stosowania przez organa administracji publicznej uchwał organów gmin wydanych z przekroczeniem upoważnienia ustawowego*, „Causus” 1996, nr 2, s. 12.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Por. np. E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 70 i n.; T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 68.

²⁶ Na zróżnicowany charakter przepisów gminnych wskazał SN w swojej uchwale z 17.6.1993 r., sygn. I PZP 2/93, OSP 1994, nr 4, poz. 156.

jednostki organizacyjnej – czy to na tym samym szczeblu podziału administracyjnego, czy też na innym szczeblu tego podziału.

Natomiast ze względu na postać upoważnienia ustawowego do stanowienia przepisów gminnych, rodzaj stanowionych aktów prawa miejscowego i ich skutki podzielić je można na wykonawcze (na podstawie przepisów ustaw szczególnych) oraz samoistne (strukturalno-organizacyjne i porządkowe).

Również z orzecznictwa NSA wynika uznanie, iż łączenie w jednym akcie przepisów wykonawczych, porządkowych i strukturalno-organizacyjnych jest niewłaściwe, nie tyle ze względu na formalny zakaz (takiego brak), co na fakt, iż po pierwsze przepisy wykonawcze wydawane są w oparciu o szczegółowe upoważnienia ustawowe, a przepisy strukturalno-organizacyjne i porządkowe na podstawie ustawowych upoważnień generalnych, po drugie zaś tylko przepisy porządkowe mogą przewidywać karę grzywny za ich naruszenie²⁷.

11. Przepisy wykonawcze są wydawane na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w ustawach prawa materialnego. Poprzez upoważnienie ustawowe następuje uprawnienie lub zobowiązanie organów samorządu terytorialnego do uregulowania określonej problematyki w drodze aktów prawa miejscowego. Upoważnienie to powinno określać zakres i przedmiot regulacji. I podobnie jak rozporządzenia naczelnych organów administracji publicznej, przepisy te mają za zadanie uszczegóławiać ustawy, normując zagadnienia techniczne z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych. Szczególny sens tworzenia przepisów gminnych o charakterze wykonawczym „tkwi bowiem w możliwości interpretowania systemu aksjologicznego Konstytucji i ustawy zwykłej, który wynika między innymi z zawartych w nich pojęć nieoznaczonych, na tle określonego stanu faktycznego i prawnego danej jednostki samorządowej – celem wypracowania, uwzględniających specyfikę danej jednostki, rozstrzygnięć prawotwórczych”²⁸. Tym samym brak jest tego sensu w przypadku zamieszczania określonych rozwiązań merytorycznych lub unormowań czysto aksjologicznych, w stanowionych gminnych przepisach

²⁷ „Za niezgodne z prawem należy uznać w szczególności uchwały rad gmin, ustanawiające przepisy gminne wykonawcze, jeżeli poza tymi przepisami zawierają gminne porządkowe, które mogą być wykorzystywane w celu zapewnienia wykonywania nakazów i zakazów przepisów gminnych, wydanych na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych” (wyrok NSA z 12.8.1994 r., SA/Wr 1240/94, „Wspólnota” 1994, nr 44).

²⁸ I. Skrzydło-Niznik, op. cit., s. 124.

wykonawczych, jeżeli następuje to w oderwaniu od wartości Konstytucji i ustawy zwykłej, a uzasadnianych jedynie specyfiką stanu faktycznego jednostki samorządu terytorialnego. Uwagi te odnoszą się zresztą w równym stopniu również do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym tworzonych na pozostałych szczeblach samorządu terytorialnego oraz przez wojewodów i organy administracji niezespólonej.

W drodze aktów prawa miejscowego nie można także „rozszerzać zakazów ustawowych – a tym samym ograniczać praw obywatelskich, jeśli ustawa szczególna takiego upoważnienia nie zawiera”²⁹, jak również nie można mocą takich aktów prawa miejscowego wyłączyć w całości na terenie konkretnej jednostki podziału administracyjnego kraju, ustanowionego ustawą dla całego kraju obowiązku (np. podatkowego)³⁰.

Również wojewoda i organy administracji niezespólonej mogą na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie stanowić akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Biorąc pod uwagę sformułowanie treści tego przepisu można przyjąć, iż zwrot „w granicach upoważnień zawartych w ustawach” oznacza, że upoważnienie takie winno określać przynajmniej przedmiot i zakres regulacji. Wydaje się bowiem, że upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym w stosunku do ustawy „powinno mieć analogiczną budowę (tj. szczególną, niektórzy nazywają ją szczegółową), jak upoważnienie do wydawania powszechnie obowiązujących rozporządzeń przez organy wskazane w Konstytucji (*vide* art. 92 Konstytucji)”³¹.

Zatem w art. 39 ustawy z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91 poz. 577, dalej cyt. jako ustawa o administracji rządowej) ustanowione zostały kompetencje na rzecz wojewody i administracji rządowej do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym – inaczej niż w art. 40, gdzie mowa jest o przepisach porządkowych, które wydawać może wyłącznie wojewoda. W konsekwencji zarówno przepisy wykonawcze stanowione przez wojewodę, jak i przez administrację niezespólną podlegać będą jednolitemu trybowi nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów. „Mamy więc do czynienia z regulacją unifikującą procesy stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących przez terenowe organy administracji rządo-

²⁹ Wyrok NSA z 16.6.1992 r., sygn. II SA 99/92, *Ustawa o samorządzie terytorialnym w orzecznictwie sądów*, Poznań 1994, s. 173.

³⁰ Wyrok NSA z 11.6.1992 r., sygn. SA/Ka 529/92, „Wspólnota” 1992, nr 46, s. 17.

³¹ *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, pod red. J. Majchrowskiego, s. 126.

wej. (...) W ten sposób ustawodawca stworzył mechanizm przeciwdziałania tendencjom odśrodkowym, tak silnie ujawnionym w strukturach administracji rządowej³².

Na tle uregulowań art. 39 ustawy o administracji rządowej za-uważyć należy brak uregulowania terminologii (nazewnictwa) stanowiących przez wojewodę i organy administracji niezespólonej aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Prowadzi to do konieczności stosowania wykładni w celu określenia nazwy rodzajowej tych aktów prawa miejscowego (w dość prozaicznej jakby się wydawało sprawie) i stwarza możliwość powstania chaosu terminologicznego w zakresie źródeł prawa.

12. Przesłanki stanowiącia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym są bardziej zróżnicowane niż ma to miejsce w stosunku do aktów o charakterze wykonawczym. Z prawnego punktu widzenia przesłanki tworzenia przepisów porządkowych można podzielić na dwie kategorie: przesłanki dotyczące stanu prawnego oraz przesłanki dotyczące stanu faktycznego.

Na przesłanki dotyczące stanu prawnego składa się istnienie pewnego zakresu nie uregulowanego w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. We wszystkich trzech przypadkach stanowiącia przepisów porządkowych (na szczeblu gminy, powiatu i województwa) może to nastąpić jedynie w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. „Redakcja tej przesłanki wyraźnie wskazuje, że organy stanowiącia nie mogą wkroczyć prawotwórczo w strefę stosunków społecznych w ogóle nie objętych regulacją odrębnych ustaw lub innych przepisów powszechnie obowiązujących (w tym oczywiście mieszczą się akty prawa miejscowego). Z zakresem nie uregulowanym mamy więc do czynienia w przypadku pewnej luki w treści przepisów prawnych powszechnie obowiązujących – przy czym tę lukę należy rozumieć jako ‘brak regulacji zawartej w innych przepisach, która w pełni rozstrzyga normatywnie dane zagadnienie, a nie jedynie ogólnikowo je zamarkowuje’. W przypadku takiego ‘zamarkowania’, czy wzmiankowania określonego zagadnienia w odrębnych aktach (...) może wchodzić w rachubę jego regulacja w drodze przepisów porządkowych³³.

Akt prawa miejscowego o charakterze porządkowym nie może regulować jeszcze raz tego, co już jest zawarte w obowiązującej usta-

³² J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 84.

³³ J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i środowisko” 1992, nr 1–2, s. 46.

wie. Taki akt, jako istotnie naruszający prawo, jest nieważny. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście tegoż aktu, w którym go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy³⁴. Powinny tu znaleźć odpowiednie zastosowanie także zasady techniki prawodawczej wynikające z uchwały nr 147 Rady Ministrów z 5.11.1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310). Zaś z przepisów tej uchwały wynika, że ustawa nie może powtarzać przepisów w innych ustawach ani normować w przepisach szczegółowych tych spraw, które zostały unormowane w innych przepisach tej ustawy.

Tym bardziej więc akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym nie mogą niweczyć określonych norm ustanowionych przez prawodawcę w ustawach, np. wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie generalnego zakazu sprzedaży określonych towarów lub zakazu prowadzenia określonej działalności handlowej lub wytwórczej³⁵.

Na przesłanki dotyczące stanu prawnego składa się także ustalenie czy brak normowania danej kwestii w zakresie przepisów powszechnie obowiązujących nie jest czasami luką pozostawioną celowo przez prawodawcę, jako luka nie do wypełnienia – w przypadku sfer stosunków społecznych bardzo drażliwych, ciężko poddających się regulacji prawnej (sfera ubioru, etyki, estetyki, itp.).

Na ten aspekt regulacji zwrócił uwagę NSA w wyroku z 18.3.1999 r. (sygn. akt II SA/Po 1399/98), w którym wskazano, że brak w ustawie regulacji zawierających określone zakazy (np. poruszania się deskorolką po ulicy) nie jest równoznaczny z brakiem uregulowań ustawowych tej materii. Nie było zatem podstaw do rozszerzania, a nawet precyzowania zakazów ustawowych wobec braku upoważnienia dla organów stanowiących w tym zakresie.

13. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym wydawane są na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (art. 40 ust. 3), jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli (grupa przesłanek odrębna jakościowo od następnych, określająca dobra, które – jako istniejące – mają być chronione przed ich naruszeniem) oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (grupa przesłanek określająca dobra, które – co wynika ze zwrotu „powinności zapewnienia” – nie tylko mają być chronione, ale utrwalone).

³⁴ Por. wyrok NSA z 14.10.1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98.

³⁵ Por. wyrok NSA z 6.6.1992 r., sygn. akt SA/Po 147/91.

Stanowienie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym na szczeblu powiatu (art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym), będzie możliwe tylko w sytuacji jednoczesnego zbiegu trzech przesłanek: obiektywnej – wymagającej zbadania obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenia, iż materia podlegająca regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, subiektywnej – będącej wynikiem oceny organu stanowiącego przepis porządkowy, iż wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony, oraz terytorialnej – wskazującej, iż zagrożenia muszą obejmować obszar większy niż jedną gminę. Należy w tym miejscu wskazać, iż ustawodawca poszerzył tu, w stosunku do gminnych przepisów porządkowych, katalog dóbr podlegających ochronie: obok życia i zdrowia obywateli i zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego ochronie podlegają również mienie obywateli oraz środowisko naturalne. Jednocześnie przesłanka obiektywna dla stanowienia powiatowych przepisów porządkowych ma charakter kwalifikowany, tj. nie wystarczy samo stwierdzenie, iż dana materia nie została uregulowana w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, lecz może to nastąpić tylko „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Zatem nawet w braku odpowiedniej regulacji w prawie powszechnie obowiązującym nie będzie można ustanowić powiatowych przepisów porządkowych, jeżeli nie będziemy mieli do czynienia ze „szczególnie uzasadnionym przypadkiem”.

Przesłanki stanowienia przez wojewodę przepisów porządkowych zostały zawężone (art. 40 ustawy o administracji rządowej) poprzez odniesienie ich wydania do stwierdzenia, że jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

W doktrynie podnosi się, iż w ustawach szczególnych znajdują się upoważnienia do wydawania przepisów porządkowych również przez organy administracji niespełnionej, mimo odmiennego brzmienia art. 40. Jako przykład powołuje się ustawę z 21.3.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³⁶.

Jak wynika z powyższego zestawienia brak jest uprawnienia dla samorządu wojewódzkiego do stanowienia przepisów porządkowych. Wydaje się, iż jest to właściwe rozwiązanie. Zagrożenia, które mogłyby wystąpić na szczeblu województwa a wymagające interwencji porządkowej celem ochrony zagrożonych dóbr, byłyby na tyle istotne i znaczą-

³⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 84.

ce, że wymagałoby to odpowiedniej interwencji administracji rządowej – a ta (wojewoda) ma odpowiednie ku temu kompetencje.

14. Dla prawidłowego zakwalifikowania istniejących w rzeczywistości stanów faktycznych istotne znaczenie ma wykładnia pojęć nieoznaczonych, którymi posługuje się ustawodawca określając przesłanki tworzenia przepisów porządkowych. W tym zakresie należy się wspomóc dorobkiem doktryny, wg. której „bezpieczeństwo publiczne to taki stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze swoimi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła”³⁷. Natomiast precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne” nie jest możliwe. „Ogólnie można stwierdzić, że porządek i spokój publiczny to pewien stan zewnętrzny, polegający na przestrzeganiu przez ludność zasad współżycia społecznego. Te zasady zaś nie są niezmiennie; przeciwnie, są zależne od miejsca i czasu, nie tworzą kategorii statycznej. W literaturze niemieckiej podkreśla się, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego polega na utrzymywaniu nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego i podstawowych urządzeń państwa, a ponadto ‘wspólnych dóbr’, jak np. publiczne urządzenia do zapatrywania w wodę. Natomiast porządek publiczny ma stanowić ogół niepisanych reguł zachowania się jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest – według panujących poglądów – niezbędną przesłanką uporządkowanego współżycia obywateli”³⁸.

Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego³⁹. Upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych nie może być pojmowane rozszerzająco. Na podstawie tych upoważnień można w drodze przepisów porządkowych ustanawiać nakazy i zakazy, które tylko bezpośrednio służą realizacji wskazanych w upoważnieniu przesłanek np. zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach⁴⁰.

W odniesieniu do przesłanki subiektywnej (ocena organu stanowiącego przepis porządkowy, iż wymienione enumeratywnie w usta-

³⁷ Por. *Reforma administracyjna kraju. Ustawy...*, s. 159–160.

³⁸ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 30.

³⁹ Por. wyrok NSA z 6.6.1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94.

⁴⁰ Por. wyrok NSA z 9.5.1995 r., sygn. akt. SA/Wr 590/95, „Wspólnota” 1995, nr 48.

wie dobra zostały lub mogą zostać naruszane i wymagają ochrony⁴¹), w wyroku z dnia 28.8.1991 r. (sygn. SA/Ka 525/91) NSA zwrócił uwagę, iż życie i zdrowie człowieka mogą być zagrożone nie tylko działaniami bezpośrednimi, ale również pośrednio przez stworzenie realnego niebezpieczeństwa katastrof i wypadków bądź narażenie poszczególnego człowieka na uszkodzenie ciała, trwałe kalectwo lub śmierć⁴². W konsekwencji „przepisy porządkowe winny wskazywać dobra, które za ich pomocą podlegać mają ochronie i określać przedsięwzięcia niezbędne w tym celu”⁴³. Przepisy porządkowe pomyślane są bowiem jako akty regulujące sytuacje nietypowe i mające raczej charakter nadzwyczajny. Zatem ich stanowienie winno mieć miejsce w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji organu gminy, w sytuacjach nie cierpiących zwłoki⁴⁴. Nie można jednak pogodzić się z poglądem, że mogą być one wydawane wyłącznie w sytuacjach typu klęska żywiołowa, katastrofa czy epidemia, czyli nadzwyczajnych sytuacjach losowych⁴⁵.

W stosunku do innych przepisów gminnych wyróżniają się one także tym, iż mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Brak jest bowiem podstawy do wprowadzania takich sankcji karnych do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym bądź strukturalno-organizacyjnym⁴⁶. Zatem cechą charakterystyczną przepisów porządkowych jest możliwość zastosowania sankcji za ich nieprzestrzeganie. Tą ewentualną sankcją karną przewidzianą w przepisach porządkowych za ich nieprzestrzeganie może być wyłącznie grzywna określana w granicach ustalonych przepisami kodeksu wykroczeń. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 24 par. 1 kodeksu wykroczeń z 20.5.1971 r. (Dz. U. Nr 12, poz.114 z późn. zm.) grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych. I w tych właśnie granicach organy stanowiące przepisy porządkowe mogą ustalać wysokość grzywny za ich naruszenie. Pamiętać jednak należy, iż samo

⁴¹ Wyrok NSA z 21.12.1993 r., sygn. SA/Kr 1773/93, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 2, s. 54.

⁴² ONSA 1991, nr 3–4, poz. 78.

⁴³ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 235.

⁴⁴ Przypadkiem takim nie jest np. wprowadzenie zakazu używania fajerwerków, petard i innych środków pirotechnicznych – wyrok NSA z 11.1.1996 r., sygn. akt. SA/Gd 1258/95.

⁴⁵ Wyrok NSA z 6.4.1994 r., sygn. SA/Kr 317/93, *Ustawa o samorządzie terytorialnym w orzecznictwie sądów*, Poznań 1994, s. 170.

⁴⁶ Wyrok NSA z 4.3.1993 r., sygn. SA/Wr 1449/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 64.

wprowadzenie sankcji karnej do treści przepisu porządkowego pozostawione zostało uznaniu organom je stanowiącym. Jeżeli już jednak grzywna za naruszenie przepisu porządkowego zostanie przewidziana, to wymierzana będzie ona w trybie określonym przez kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a więc w chwili obecnej przez kolegia do spraw wykroczeń (według stanu na 1.10.2000 r.). Natomiast nieokreślenie kary w treści przepisów porządkowych stanowi dobrowną rezygnację organu stanowiącego takie przepisy z sankcjonowania ich naruszania i uniemożliwia bezpośrednie sięganie do kary grzywny przewidzianej w kodeksie wykroczeń. Nadto, niezależnie czy przepisy porządkowe zawierają sankcję karną czy też jej nie zawierają, obowiązki z nich wynikające podlegają egzekucji w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

15. Podnieść także należy, iż przepisy porządkowe są aktami o charakterze samoistnym, ponieważ wydawane są na podstawie generalnego upoważnienia zawartego w ustawie ustrojowej. „Nie są one wydawane w celu wykonania jakiegoś ustawowego przepisu materialnego, lecz regulują te stany faktyczne, którymi nie zajął się normodawca centralny”⁴⁷. I w tym kontekście można podzielić twierdzenie, iż instytucja „przepisów porządkowych” jest przejawem pogłębienia samodzielności organów samorządu terytorialnego”⁴⁸.

16. Akty prawa miejscowego o charakterze strukturalno-organizacyjnym również odwołują się do generalnej klauzuli autonomii normodawczej organów je stanowiących, jednakże przedmiot działania prawotwórczego zakreślony tu został w sposób bardziej precyzyjny niż w wypadku spraw normowanych „przepisami porządkowymi”⁴⁹. Są one jednak niejednolite co do regulowanej materii i dotyczą: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych; organizacji urzędów i instytucji gminnych; zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), statutu powiatu, szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu, zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2, pkt 1, 3 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz statutu województwa samorządowego, zasad gospodarowania mieniem woje-

⁴⁷ E. Nowacka, op. cit., s. 72.

⁴⁸ H. Rot, K. Siarkiewicz, op. cit., s. 37.

⁴⁹ Ibidem, s. 39.

wódkim i zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (art. 18 pkt 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim).

Niewątpliwie do najważniejszych przepisów strukturalno-organizacyjnych należą statuty gmin, powiatów i województw samorządowych, stanowiące o ich ustroju, jako wspólnot samorządowych. „Jest to zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujący zadania, strukturę wreszcie sposób działania instytucji albo organizacji”⁵⁰. Na gruncie literatury niemieckiej podkreśla się, że statuty zawierają normy prawne, stanowione przez osoby prawa publicznego dla uregulowania ich własnych spraw. „Do osób prawa publicznego zalicza się gminy i powiaty, uniwersytety, izby przemysłowe, handlowe i lekarskie, radio itp. Podkreśla się, iż statuty różnią się od rozporządzeń tym, że nie pochodzą od organów państwowych, lecz od prawnie samodzielnych podmiotów, które są jednak włączone do organizmu państwa. (...) Poprzez nadanie uprawnienia do stanowienia statutów państwo przenosi na wspólnotę samorządową lub inne osoby prawne pewien zakres kompetencji do tworzenia prawa. Korzystanie z tego uprawnienia należy do istoty podmiotu samorządowego. Stanowienie statutów określa się jako stanowienie autonomiczne; bywa też określane jako ‘autonomia statutowa’, będąca częścią samorządu”⁵¹. Jest więc statut jednostki samorządu terytorialnego swego rodzaju „konstytucją” tegoż podmiotu. Istotnym więc zagadnieniem pozostaje określenie wzajemnego stosunku innych przepisów gminnych do statutu. Trudno na podstawie obowiązujących przepisów (Konstytucji, ustawy ustrojowych powołujących samorząd terytorialny) jednoznacznie wyinterpretować nadrzędną pozycję statutu w hierarchii źródeł prawa miejscowego stanowionego przez jednostki samorządu terytorialnego. Klasyczne reguły wykładni prawa prowadzą do paradoksalnych wniosków. Po pierwsze, każda późniejsza uchwała uchyla niezgodne z nią postanowienia statutu zgodnie z regułą kolizyjną *lex posterior derogat legi priori*. Po drugie, rozumowanie to jest wzmocnione regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, ponieważ gminne przepisy wykonawcze mają szczególną delegację ustawową⁵². W konsekwencji rodzi się pytanie czy zgodność ze statutem gminy jest elementem oceny organu nadzoru przepisów wykonawczych. O ile NSA wyraził pogląd, że organ nadzoru nie może opierać rozstrzygnięcia nadzorczego, o jakim mowa w art. 91 usta-

⁵⁰ Z. Zell, *Prawo numer dwa*, „Wspólnota” 1990, nr 14 – wkładka *Projekt statutu gminy*, s. III.

⁵¹ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy...*, s. 25.

⁵² E. Knosala, *op. cit.*, s. 138.

wy o samorządzie gminnym, wyłącznie na zarzucie naruszenia przez gminę uchwalonego przez nią statutu⁵³, to Sąd Najwyższy uznał, że „statut gminy będzie również kreował prawo, a zgodność uchwał organów gminy z tymi przepisami prawa lokalnego będzie kontrolował organ nadzoru. Nadzór nad samorządem terytorialnym nie może ograniczać się tylko do badania zgodności uchwał organów gminy z ustawami, lecz musi być wykonywany z uwzględnieniem hierarchicznej budowy porządku prawnego i miejsca w nim prawa lokalnego stanowiącego w formie przepisów gminnych, w tym statutowych”⁵⁴.

Brak jest jednak w ustawodawstwie na szczeblu gminy przesłanek do ustalenia hierarchii źródeł aktów prawa miejscowego na szczeblu gminy, a w szczególności do przyjęcia tu szczególnej (dominującej) roli statutu gminy, np. w oparciu o szczególną procedurę uchwalenia statutu.

W przypadku szczebla powiatowego sytuacja przedstawia się podobnie, aczkolwiek wskazać należy na istnienie wzorcowego statutu powiatu, określonego w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji – co ma na celu pewną unifikację przyjętych rozwiązań w tym zakresie przez poszczególne powiaty oraz stawia pod znakiem zapytania czy postanowienia tego wzorcowego statutu są niewiążące dla rady powiatu. „Na uwagę zasługuje rozwiązanie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy powiatowej. Przepis ten stanowi, że akty prawa miejscowego są stanowione w sytuacji, gdy wymaga tego również uregulowanie statutowe. A zatem statut może zawierać delegacje do stanowienia aktów prawa miejscowego. Zakłada się więc, że na podstawie statutu powiatu powstanie odrębny system źródeł prawa. Przy tym założeniu statut powiatu – podobnie jak ustawa – stanowi tzw. pierwotne źródło prawa, z którego czerpią moc pozostałe akty należące do systemu”⁵⁵.

Pozycja prawna statutu województwa jest bardziej sprecyzowana. Jest on bowiem uchwalany po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, a następnie jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym i w Monitorze Polskim. Podnieść jednak należy, iż brak jest regulacji dotyczącej trybu rozstrzygania sporów między sejmikiem wojewódzkim a Prezesem Rady Ministrów w przypadku, gdy nie dochodzi do uzgodnienia przedłożonego statutu województwa.

⁵³ Wyrok NSA z 30.6.1992 r., sygn. SA/Lu 711/92, cyt. za: J. Borkowski, *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 23.

⁵⁴ Cyt. za: W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 63.

⁵⁵ E. Knosala, op. cit., s. 139.

17. Przez zasady zarządu mieniem jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć podstawowe reguły postępowania, wiążące organy i jednostki organizacyjne gminy, powiatu i województwa samorządowego w sferze zarządu majątkiem. Mają one charakter instrukcyjny⁵⁶. Zasady i tryb korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego są regulowane w formie regulaminów. Adresowane są one do korzystających z takich obiektów lub urzędzeń użyteczności publicznej podmiotów, które winny się im podporządkować, gdyż w przeciwnym razie nie będą dopuszczone lub będą pozbawione możliwości korzystania z tych obiektów i urzędzeń. W ramach stanowienia zasad i trybu korzystania z samorządowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej można np. określić, że korzystanie to ma charakter odpłatny⁵⁷. Jednak przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 18 pkt 1, lit. c ustawy o samorządzie wojewódzkim, zawierające upoważnienia do stanowienia przepisów o charakterze ogólnym, nie mogą stanowić podstawy prawnej do ustalenia opłat za korzystanie z samorządowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej w wypadku, gdy podstawa do ustalenia tych opłat przewidziana została w ustawie szczegółowej, ani też do wprowadzenia opłat dodatkowych wykraczających poza upoważnienia wynikające z takiej ustawy. Organy stanowiące przepisy strukturalno – organizacyjne winny bowiem treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia winny wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej⁵⁸.

18. Organami stanowiącymi akty prawa miejscowego są: rada gminy na szczeblu gminy (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), rada powiatu na szczeblu powiatu (art. 42 ustawy o samorządzie powiatowym) i sejmik wojewódzki, które to organy wydają akty prawa miejscowego w formie uchwały oraz wojewoda i organy administracji niezespólonej na szczeblu województwa (art. 89 ustawy o samorządzie wojewódzkim i art. 39 ustawy o administracji rządowej). Uprawnienie to należy do wyłącznej właściwości rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa, i jak potwierdza orzecznictwo sądowe, nie można

⁵⁶ Uchwała SN z 26.9.1995 r., sygn. III AZP 22/95, OSN IAP i US 1996, nr 6, poz. 80.

⁵⁷ Wyrok NSA z 19.9.1991 r., sygn. I SA 781/91, „Wspólnota” 1992, nr 1, s. 21.

⁵⁸ Wyrok NSA z 26.5.1992 r., sygn. SA/Wr 310/92, „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21.

go przenieść na zarząd gminy, powiatu lub województwa⁵⁹. Również uprawnienia wojewody lub organów administracji niezespolonej wskazanych jako właściwe do wydawania przepisów wykonawczych należą do ich wyłącznej właściwości i jako takie nie podlegają przekazaniu innym organom.

Jedynie w przypadku niecierpiącym zwłoki akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym stanowione na szczeblu gminy i powiatu może wydać zarząd gminy w formie zarządzenia lub zarząd powiatu w formie uchwały. Zatem ta kompetencja przewidziana dla zarządu gminy lub zarządu powiatu ma wyłącznie charakter subsydiarny i nie może być ona dalej przejęta przez wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta (art. 32 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym) lub starostę (art. 34 ust. 2 zd. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Ustawodawca nie wypowiedział się co do formy w jakiej mają być stanowione przez zarząd powiatu przepisy porządkowe. Tym samym należy przyjąć, co wynika z zasad ogólnych (art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym), iż następuje to w formie uchwały.

Zarządzenie porządkowe lub uchwała porządkowa, o których wyżej wskazano jako o wyjątku od reguły w stanowieniu przepisów gminnych i powiatowych, podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy lub rady powiatu. Tracą one moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nie przedstawienia do zatwierdzenia ich na najbliższej sesji rady gminy lub powiatu. U źródeł odmowy zatwierdzenia mogą stać względy prawne (sprzeczność zarządzenia z obowiązującym prawem, uregulowanie już danej materii przez inne przepisy powszechnie obowiązujące) lub też względy celowościowe (ustanie zagrożenia dóbr, które miały podlegać ochronie). Dopuszczalne jest zatem zatwierdzenie tylko takiego zarządzenia porządkowego zarządu, które zarówno w dniu jego wydania, jak i w dniu jego zatwierdzenia spełnia przesłanki do wydania aktu prawa miejscowego o charakterze porządkowym⁶⁰. W sytuacji odmowy zatwierdzenia zarządzenia porządkowego lub nie przedstawienia go do zatwierdzenia rada gminy lub powiatu winny określić termin utraty jego mocy obowiązującej.

19. Akty prawa miejscowego mogą być stanowione na terenie całej lub części jednostki podziału terytorialnego państwa (gminy, powiatu województwa). Wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym, w przeciwieństwie do pozostałych unormowań ustrojowych, nie stanowi wyraź-

⁵⁹ Wyrok NSA z 23.10.1992 r., SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 94.

⁶⁰ Wyrok NSA z 8.12.1992 r., SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 56.

nie, iż można stanowić akty prawa miejscowego na obszarze części gminy, lecz jednocześnie brak jest takiego zakazu a unormowania szczegółowe (np. w zakresie stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) potwierdzają taką możliwość.

20. W przypadku aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego podpisuje je i kieruje do publikacji odpowiednio przewodniczący rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Warunkiem obowiązywania aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Z dniem 1.1.2001 r. zasady i tryb ogłaszania prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20.7.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62 poz.718). Ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W przypadku przepisów porządkowych wchodzi one w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia (art. 4 cyt. ustawy). „Tymczasem w następnym artykule (art. 5) ustawodawca bez motywacji pozytywnej (podobnej do motywacji z artykułu poprzedniego, dotyczącego wcześniejszego wejścia w życie), a nawet bez zaznaczenia, że chodzi o wyjątek stanowi, iż przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W demokratycznym państwie prawnym państwo prawne będzie zgodnie z ustawą gwałcić zasady państwa prawnego, w interesie państwa prawnego, w każdej sytuacji, w której zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. To jest regulacja, która nie powinna mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym, które ma konstytucyjne możliwości prawodawstwa nadzwyczajnego wyłączającego zasady demo-

kratycznego państwa prawnego w demokratycznym polskim państwie prawnym”⁶¹.

Akty prawa miejscowego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Ogłoszenie przepisów porządkowych we wskazany wyżej sposób nie zwalnia jednak z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 14 cyt. ustawy).

21. Wskazać nadto należy, iż rozporządzenie porządkowe wojewoda przekazuje niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane. Sformułowanie tego przepisu ze względów metodologicznych jest niewłaściwe. Wymieniono w nim bowiem podmioty, do których przesyła się rozporządzenie porządkowe, celem poinformowania ich o treści tego rozporządzenia. Tymczasem rozporządzenie porządkowe przesyła się Prezesowi Rady Ministrów nie tylko celem informacji, lecz przede wszystkim w celu poddania tego aktu normatywnego nadzorowi.

Na tle aktów prawa miejscowego wydawanych w tak różnych materiałach i przez tak różne organy szczególnego znaczenia nabierają zagadnienia związane z rozwiązywaniem potencjalnych kolizji obowiązywania aktów. Pierwszorzędne znaczenie ma to w odniesieniu do przepisów porządkowych, które to szczególnie winny być ze sobą zharmonizowane, zwłaszcza w aspekcie założenia, że normy prawne powszechnie obowiązujące przez te przepisy mają zbliżony zakres przedmiotowy oraz mają tę samą pozycję w hierarchii źródeł prawa, a zatem i tę samą moc obowiązującą.

Podstawowe znaczenie jako reguła kolizyjna będzie miała zasada oparta na priorytecie przepisów wcześniej ustanowionych – inaczej niż ma to miejsce w przypadku klasycznych reguł kolizyjnych. Wynika to bowiem z treści art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 40 ustawy o administracji rządowej zakładających istnienie luki w prawie, która ze względu na szczególne okoliczności wymaga niezwłocznej regulacji. Zatem jeżeli przepis porządkowy normujący określoną sytuację faktyczną wydała już gmina, to np. wojewoda nie może wydać przepisu porządkowego normują-

⁶¹ *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2000, s. 101–102.

cego tę samą sytuację faktyczną, obowiązującego tylko na obszarze tej gminy albo wydane rozporządzenie porządkowe wojewody nie będzie obejmowało zasięgiem swego obowiązywania obszaru takiej gminy. Powstaje jednak pytanie, co z prawidłowo wydanymi aktami prawa miejscowego o charakterze porządkowym w przypadku wydania później ustawy regulującej to samo zagadnienie co te akty prawa miejscowego. W takim przypadku mają odpowiednie zastosowanie zwykle reguły kolizyjne.

W przypadku przepisów wykonawczych sam ustawodawca winien zadbać o takie określenie w delegacjach ustawowych zawartych przepisach materialnych, by w sposób jednoznaczny i nie dopuszczający do powielania przepisów wykonawczych określić podmiot uprawniony do ich wydania.

22. Odrębnym, niezwykle istotnym zagadnieniem dotyczącym aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy samorządu terytorialnego jest kontrola i nadzór nad tymi aktami normatywnymi. Następuje to na kilku płaszczyznach.

Pierwsza płaszczyzna to nadzór sprawowany przez organy nadzoru nad uchwałami (w takiej formie są stanowione w zasadzie akty prawa miejscowego) organów samorządu terytorialnego na poszczególnych jego szczeblach. Mimo że unormowania dotyczące prawa miejscowego zamieszczone zostały w odrębnych rozdziałach, to niewątpliwie ogólne przepisy o nadzorze mają zastosowanie także do aktów prawa miejscowego. W rozdziałach tych nie zawarto bowiem żadnych odrębnych regulacji mówiących o możliwości kwestionowania takich aktów prawa miejscowego. Organem sprawującym nadzór nad uchwałami organów gminy, powiatu i województwa samorządowego jest wojewoda. Nadzór wykonywany przez wojewodę w tym zakresie następuje zgodnie z kryterium legalności. Odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa przedkładają wojewodzie w ciągu 7 dni od daty podjęcia uchwały rady gminy, rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego. Jedynie uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu wojewodzie niezwłocznie. Ten szczególny przepis dotyczy wyłącznie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym podjętych na szczeblu powiatu, gdyż brak jego odpowiednika w ustawie o samorządzie terytorialnym, zaś województwo samorządowe, jak wskazano wyżej, nie stanowi aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym.

Wojewoda w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego może orzec o jej nieważności w całości lub części. Stwierdzenie nieważności uchwały organów gminy, powiatu

i województwa samorządowego jest podstawowym środkiem nadzoru w zakresie zadań własnych samorządu. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały ww organów ma charakter deklaratoryjny i działa wstecz (*ex tunc*), ponieważ jest ona nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia⁶². W przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda może także ograniczyć się tylko do wskazania, iż uchwałę podjęto z naruszeniem prawa.

Jedyną przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały organów samorządu terytorialnego różnych szczebli jest jej „sprzeczność z prawem.” Mimo pozornego podobieństwa do instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, brak jest podstaw do posługiwania się katalogiem przesłanek określonych w art. 156 k.p.a. „Przyczyny stwierdzenia nieważności wymienione w art. 156 par. 1 k.p.a. wykraczają poza kryterium naruszenia prawa czy też sprzeczności z prawem i są dostosowane do specyfiki decyzji administracyjnych, toteż ich posiłkowe stosowanie w odniesieniu do uchwał organów gminy jest niedopuszczalne”⁶³. Znajduje to również swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA odnoszącym się do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Otóż przepis ten „stanowi samodzielną podstawę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy sprzecznej z prawem i nie zachodzi potrzeba odwoływania się do podstaw stwierdzenia nieważności określonych w art. 156 k.p.a.”⁶⁴, a tym samym „istotne naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwały organu gminy, nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 par. 1 k.p.a.”⁶⁵. Zatem nakaz „odpowiedniego stosowania” przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie oceny niezgodności uchwał z prawem oznacza również branie pod uwagę różnic między celami i przedmiotami regulacji.

Po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy lub powiatu. W takim przypadku wojewoda może jedynie zaskarżyć uchwałę organu gminy lub powiatu do sądu administracyjnego. „Skarga taka stanowi więc swoiste rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych organów sprawujących nadzór nad działalnością komunalną i uznać należy, że może ona być złożona w takim zakresie, w jakim nadzór ten jest wykonywany”⁶⁶.

⁶² Wyrok NSA z 12.10.1990 r., SA/Lu 663/90, w ONSA 1990, nr 4, poz. 6.

⁶³ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 115.

⁶⁴ Wyrok NSA z 22.11.1990 r., sygn. akt SA/Gd 965/90, cyt. za: B. Dolnicki, *ibidem*.

⁶⁵ Wyrok NSA z 18.9.1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2.

⁶⁶ T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 66.

Nieco odmiennie w tym zakresie zostało uregulowane postępowanie w stosunku do uchwał organu samorządu wojewódzkiego. Jeżeli wojewoda nie stwierdził nieważności takiej uchwały w ciągu 30 dni od daty doręczenia, a istnieją do tego przesłanki, to orzeka on jedynie o jej niezgodności z prawem. Brak jest tu więc możliwości zaskarżenia przez organ nadzoru uchwały sejmiku województwa po upływie 30-dniowego terminu do sądu administracyjnego celem stwierdzenia jej nieważności. Biorąc pod uwagę to oraz inne uregulowania w tym zakresie (o których poniżej) skonstatować należy, iż takie zróżnicowanie postępowania w stosunku do różnych szczebli samorządu terytorialnego w ramach nadzoru jest niezrozumiałe i niepożądane. Wydaje się, iż zasadna byłaby w tym zakresie pełna unifikacja unormowań na każdym szczeblu samorządu terytorialnego.

Środkiem nadzoru, jaki przysługuje Prezesowi Rady Ministrów w stosunku do aktów prawa miejscowego wydawanych przez wojewodę i organy administracji niespolonej jest wyłącznie uchylenie takiego aktu. Korzystanie z tego środka nadzoru, o charakterze czysto kasacyjnym, nie jest ograniczone w czasie w przeciwieństwie do konstrukcji nadzoru wojewody nad aktami prawa miejscowego wydawanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do których ustanowiono cezurę czasową – 30 dni od dnia doręczenia wojewodzie aktu prawa miejscowego. Nadzór ten sprawowany nad aktami prawa miejscowego sprawowany jest na podstawie kryteriów legalności, zgodności z polityką rządu oraz rzetelności i gospodarności. Konstrukcja nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów nad aktami prawa miejscowego wydawanymi przez wojewodów lub organy administracji niespolonej jest typowa dla układu administracji publicznej (w tym wypadku rządowej) opartej na zasadzie centralizacji, w ramach której możliwy jest wpływ organów wyższej instancji na działalność organów niższej instancji i to w szerokim zakresie spektrum kryteriów działania. Kwestie te uregulowane zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24.12.1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niespolonej (Dz. U. Nr 162, poz. 1149). Wojewoda oraz organy administracji niespolonej przekazują wydany akt prawa miejscowego, wraz z uzasadnieniem, niezwłocznie po podpisaniu właściwemu rzeczowo ministrowi, a gdy taki akt reguluje sprawy należące do właściwości dwóch lub więcej ministrów – wszystkim zainteresowanym ministrom. Jeżeli w wyniku kontroli stwierdzone zostaną uchybienia uzasadniające uchylenie kontrolowanego aktu – właściwy rzeczowo minister albo minister d/s administracji – przedstawia Prezesowi Rady Ministrów wraz z uzasadnieniem projekt rozstrzygnięcia w sprawie uchylenia takiego aktu.

Organy te mogą również przed przedstawieniem projektu rozstrzygnięcia Prezesowi Rady Ministrów wystąpić do wojewody lub organów administracji niezespolonej o uchylenie lub zmianę w terminie 14 dni kwestionowanego aktu we własnym zakresie, wskazując jednocześnie dostrzeżone uchybienia. Prezes Rady Ministrów uchyła akt prawa miejscowego ustanowiony przez wojewodę lub organ administracji niezespolonej w formie zarządzenia, które podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

23. Druga płaszczyzna kontroli aktów prawa miejscowego następuje w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Akty o charakterze ogólnym, w tym – zawierające przepisy gminne, podlegały kognicji sądowej od 27.5.1990 r., tj. od wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Obecnie art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o NSA z 11.5.1995 r. określa dwa rodzaje uchwał organów gminy, które mogą być zaskarżone do NSA. Są nimi uchwały organów gminy stanowiące przepisy gminne oraz inne uchwały organów gmin i ich związków podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Na marginesie można zauważyć, że ww. przepis ustawy o NSA również będzie musiał być zmieniony i dostosowany do wprowadzanych reform ustrojowych. Nie obejmuje on bowiem w swej treści aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat i przez samorząd województwa.

Tryb kontroli sądowej uruchamiany jest zawsze wskutek inicjatywy właściwego podmiotu (a nie z urzędu jak jest to przy nadzorze sprawowanym przez wojewodę).

Jak wskazano wyżej akt prawa miejscowego uchwalony na szczeblu gminy (przepis gminny) oraz na szczeblu powiatu może zaskarżyć wojewoda jako organ nadzoru po upływie 30 dni od daty doręczenia.

Nadto każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy bądź powiatu (w tym przez przepisy aktów prawa miejscowego) z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym i art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym).

Nieco odmiennie uregulowano tę skargę powszechną na szczeblu województwa samorządowego. Otóż tu może ją złożyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, ale tylko przepisem aktu prawa miejscowego (zatem nie każdą uchwałą – jak to jest na szczeblu gminy lub powiatu), wydanym z zakresu administracji publicznej – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia (art. 90 ustawy o samorządzie wojewódzkim).

Skargę może wnieść również prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie swojej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

W związku z nowelizacją, która weszła w życie w dniu 12.6.2000 r. NSA nie jest już związany terminem 1 roku od dnia podjęcia uchwały do stwierdzenia jej nieważności. Aktualnie sąd administracyjny może stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego i tym samym w sposób konsekwentny wyeliminować go z obrotu prawnego niezależnie od upływu czasu jaki minął od jego podjęcia. Dokonaną nowelizację ocenić należy pozytywnie, gdyż usuwa trudności związane ze stosowaniem dotychczas obowiązujących przepisów.

24. Dla pełności obrazu wskazać należy, iż kontrola aktów prawa miejscowego (w zasadzie o charakterze wykonawczym) przez sąd administracyjny będzie się także dokonywała pośrednio w toku kontroli orzeczeń (decyzji, postanowień) organów samorządu terytorialnego wydanych w indywidualnej sprawie administracyjnej, dla których te akty prawa miejscowego stanowiły podstawę prawną. Zgodnie bowiem z konstytucyjnie wyrażoną zasadą sędziowie są niezawiśli oraz podlegają tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1). Jeżeli zatem w toku rozpatrywania skargi na orzeczenie organu samorządu terytorialnego wydane w indywidualnej sprawie administracyjnej sąd dojdzie do przekonania, iż akt prawa miejscowego stanowiący podstawę prawną dla zaskarżonego orzeczenia jest sprzeczny z prawem (ustawą bądź Konstytucją), to może odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie, „a niezależnie od tego przeważnie powodował jego zakwestionowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym”⁶⁷. Nie oznacza to całkowitego uchylecia wadliwego aktu prawa miejscowego i jego wycofania z obrotu prawnego (jak ma to miejsce w przypadku uchylecia takich aktów wskutek ich bezpośredniego zaskarżenia do NSA), lecz tylko uchYLENIE jego obowiązywania w konkretnej, indywidualnie określonej sprawie administracyjnej. Należy pamiętać, że ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże w sprawie ten sąd, a przede wszystkim organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia (art. 30 ustawy o NSA).

Inną formą pośredniej kontroli aktów prawa miejscowego przez sąd administracyjny jest zadanie pytania prawnego do NSA przez samorządowe kolegium odwoławcze, od odpowiedzi na które zależy rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy. Uchwała NSA zapada w składzie 5 sędziów.

⁶⁷ J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 62.

dziów i wiąże tylko w tej sprawie (tak jak i w w.w. przypadku pośredniej kontroli aktów prawa miejscowego przez sąd administracyjny).

25. Trzecia płaszczyzna, na której akty prawa miejscowego mogą być poddane kontroli, związana jest z działalnością Trybunału Konstytucyjnego. Kontrolne działania Trybunału Konstytucyjnego mogą nastąpić w drodze skargi konstytucyjnej i pytań prawnych. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo jego obowiązkach określonych w Konstytucji (art. 79 Konstytucji). Zachodzi tu zatem ograniczenie przedmiotowe. W trybie skargi konstytucyjnej można dochodzić zgodności z Konstytucją tylko tych aktów normatywnych, które naruszają konstytucyjne wolności lub prawa. Ich katalog wyznacza w rozdziale drugim sama Konstytucja. Kolejne ograniczenie ma charakter formalny i jest związane z koniecznością uprzedniego wyczerpania toku instancji.

Natomiast każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Zarówno w przypadku skargi konstytucyjnej jak i pytania prawnego unormowania odnoszą się do zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Niewątpliwie akty prawa miejscowego – chociażby jako konstytucyjnie określone źródła prawa powszechnie obowiązującego – są aktami normatywnymi, do których odnoszą się również powyżej wskazane regulacje.

26. Podsumowując stwierdzić należy, że mimo, iż znaczna część sfery stosunków społecznych regulowana jest przepisami stanowionymi na szczeblu centralnym, to wydaje się być wielce pożądanym rozwijanie działalności prawotwórczej na szczeblu lokalnych. Będzie to sprzyjać uwzględnianiu w aktach prawa miejscowego lokalnej specyfiki i uwarunkowań a przez to wzmocnieniu więzi lokalnych i podniesieniu sprawności działania lokalnych organów administracji publicznej (szczególnie w sytuacjach wyższej konieczności).