

Zbigniew Kopacz

Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu

Studia Prawnoustrojowe nr 11, 241-254

2010

Artykuł został 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.

Zbigniew Kopacz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.¹ wprowadziła zamknięty system źródeł prawa oparty na pozytywistycznym rozumieniu prawa. W rozdziale III Konstytucji RP zostały enumeratywnie wymienione źródła prawa powszechnie obowiązującego, w tym akty prawa miejscowego². System źródeł prawa należy traktować dychotomicznie, tzn. uznać, że dany akt prawny musi mieć charakter albo powszechnie obowiązujący, albo charakter aktu prawa wewnętrznego³. Taka koncepcja zamkniętego katalogu źródeł prawa wydaje się pożyteczna przede wszystkim ze względu na potrzebę zagwarantowania standardu legalności działań administracji publicznej i kontrolowania tego działania⁴. W normatywnej koncepcji źródeł prawa najśłabszym ogniwem jest prawo miejscowe. Odnieść to należy w szczególności do braku katalogu organów prawotwórczych i dopuszczalnych prawnych form jego stanowienia⁵.

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 34.

³ Por. P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 20–21; S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 39; A. Gwiżdż, *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządami nowej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. III, 1998, s. 101; J. Ciapała, *Prawo miejscowe*, [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, pod. red. M. Ofiarskiej, J. Ciapały, Poznań 2001, s. 170; W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 12–13; zob. także wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 165; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.

⁴ Por. J. Zimmermann, *Źródła prawa administracyjnego – wprowadzenie*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100. rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda*, pod. red. J. Zimmermanna i P. Dobosza, Kraków 2005, s. 58.

⁵ Por. M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa” oraz Opinia dla Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 9, s. 6, 10; B. Dolicki, *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 213–214.

Akty prawa miejscowego stanowią m.in. przepisy porządkowe wydawane wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w ustrojowych ustawach samorządowych⁶, w ustawie o administracji rządowej w województwie⁷ oraz w innych ustawach szczególnych⁸. Konstrukcja upoważnienia wskazuje, że przepisy porządkowe nie stanowią wykonania ustawy, lecz tworzą materię nieunormowaną przepisami prawa, wprowadzając w szczególnych sytuacjach nakazy i zakazy określonego zachowania⁹. Do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego w formie uchwał uprawnione są obecnie organy gminy i powiatu. Natomiast na poziomie województw uprawnienia do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego posiadają jedynie organy administracji rządowej¹⁰, w ustawie o samorządzie województwa brakuje bowiem generalnej klauzuli kompetencyjnej do ich tworzenia¹¹. Jako uzasadnienie takiej regulacji wskazuje się, że celowe i zarazem wystarczające jest wyposażenie organów administracji rządowej w kompetencje do interwencji porządkowej w sytuacjach zagrożenia podstawowych dóbr na obszarze województwa¹².

Ustawy ustrojowe przewidują trzy niezbędne przesłanki, które łącznie umożliwiają stanowienie aktów prawa miejscowego zawierających przepisy porządkowe:

- 1) dotyczących stanu prawnego (przesłanka obiektywna),
- 2) dotyczących stanu faktycznego (przesłanka subiektywna),

⁶ Art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.); art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.).

⁷ Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872 ze zm.).

⁸ Por. np. art. 55 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. nr 62, poz. 574 ze zm.); art. 48 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1502 ze zm.); art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. nr 69, poz. 625 ze zm.).

⁹ J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 89.

¹⁰ Chodzi tu głównie o wojewodów (art. 40 ustawy o administracji rządowej w województwie upoważnia wprost do ich wydawania jedynie wojewodę), należy jednak podkreślić (co nie jest dostrzegane przez wszystkich autorów – por. m.in.: J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3; J. Świątkiewicz, op. cit., s. 93; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 61), że do wydawania przepisów porządkowych upoważnione są także organy administracji niespolonej, co wynika z art. 40 ust. 1 w zw. z art. 39 i 41 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie i potwierdzone jest istniejącymi w ustawach szczególnych upoważnieniami.

¹¹ Odmienne poglądy wyraża S. Cieślak, który wymienia art. 89 ustawy o samorządzie województwa jako podstawę do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, nie uzasadnia jednak tego stanowiska. Por. S. Cieślak, *Prawotwórstwo samorządowe*, „Casus” 1999, nr 12, s. 44.

¹² D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2003, s. 166.

3) dotyczących obszaru występowania zagrożenia (przesłanka terytorialna)¹³.

Jak już wspominałem, akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych 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 itp.). Chodzi więc o normowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których nie istnieją regulacje ogólnopaństwowe¹⁴. Głównym celem przesłanki obiektywnej jest zatem stworzenie możliwości wypełnienia ewentualnych luk w prawie powszechnie obowiązującym, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej w sytuacji, gdy dane zagrożenie lub stan faktyczny nie jest unormowany prawnie¹⁵. Przepisy te mają więc charakter „uzupełniający system źródeł prawa”¹⁶.

Z treści upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym wynika, że przedmiotem ich normowania mogą być wyłącznie stosunki społeczne o charakterze „nieprawnym”, tj. nieuregulowanym w innych przepisach powszechnie obowiązujących. Innymi słowy, „uregulowanie określonej materii w drodze przepisów ogólnopaństwowych [...] wyłącza regulację w tym zakresie przepisami porządkowymi”¹⁷. Przepisy takie mogą być wydawane w oparciu o sprecyzowany cel (klauzulę generalną) poprzez ustanawianie zakazów i nakazów określonego zachowania się, „gdy jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia obywateli, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”¹⁸. Wojewoda może stanowić przedmiotowe regulacje także dla ochrony mienia¹⁹, a rada powiatu dla ochrony

¹³ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 129–134; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 212.

¹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., sygn. akt SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 162; wyrok NSA z dnia 6 marca 1992 r., sygn. akt SA/Po 147/91, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 3, poz. 90; uchwałę NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt OPS 8/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 50; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., sygn. akt SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 162; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu I SA/Lu 882/02, „Finanse Komunalne” 2003, nr 4, s. 53; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., sygn. akt SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 162; wyrok WSA w Krakowie z 22 listopada 2005 r., III SA/KR 953/05, niepublikowany.

¹⁵ Por. J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego...*, s. 45; J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 1–2; B. Dolicki, *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 221–224.

¹⁶ M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1, s. 73.

¹⁷ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 30.

¹⁸ Art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁹ Art. 40 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie.

mienia oraz środowiska naturalnego, ale za to wyłącznie w przypadkach „szczególnie uzasadnionych”, jeżeli przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy²⁰. W ustawach materialnych upoważniających organy administracji niezespólonej przewidziano ponadto, np.: „ochronę żywych zasobów morza i zachowania porządku przy połowach w upoważnieniu dla okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego”²¹, „zagrożenie występowania lub wystąpienie choroby zakaźnej zwierząt w upoważnieniu dla powiatowego lekarza weterynarii”²² czy też „życie, zdrowie, mienie, ochrona środowiska morskiego na morzu, w porcie, przystani oraz w pasie technicznym w upoważnieniu dla dyrektora urzędu morskiego”²³. Przesłanki te mogą powodować w praktyce dylematy wynikające w znacznej mierze z braku możliwości pełnego i ostatecznego zdefiniowania wielu podstawowych czynników składających się na ich treść²⁴. Treści tych pojęć nie można raz na zawsze ustalić, są one bowiem zmienne i zależne od wielu czynników. Na ustalenie ich zakresu znaczeniowego mają bowiem wpływ wyznaczane standardy zachowań w danej grupie społecznej, zmieniające się warunki życia, a wraz z nimi poglądy i przepisy prawne²⁵. Zatem funkcją przesłanki subiektywnej jest to, aby przepisy porządkowe były stanowione w celu ochrony tych stanów rzeczy, tych wartości, które są enumeratywnie wyliczone w ustawach ustrojowych lub materialnych²⁶. W konsekwencji w drodze przepisów porządkowych np. rada gminy nie może określać strefy płatnego parkowania²⁷.

Należy podkreślić, że katalog dóbr jest inny, a przyczyny tego zróżnicowania nie są znane. Podobnie jak D. Dąbek, nie znajduję żadnych racjonalnych argumentów przemawiających za pozbawieniem gmin możliwości regulowania przepisami porządkowymi działań służących ochronie mienia i środowiska naturalnego. Można jedynie przypuszczać, że omawiane zróżnicowanie przesłanek nie było przez ustawodawcę zamierzone, lecz raczej zo-

²⁰ Art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

²¹ Zob. art. 55 ustawy o rybołówstwie.

²² Zob. art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

²³ Zob. art. 48 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

²⁴ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, pod red. S. Dolaty, Opole 1998, s. 183; B. Dolicki, *Akty prawa miejscowego w świetle orzecznictwa* [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 224–229.

²⁵ M. Kotulski, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 17.

²⁶ Por. np. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62, w którym stwierdzono, że przepisy porządkowe mogą być wydawane wyłącznie w celu ochrony wymienionych w ustawie dóbr. Podobnie wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., sygn. akt GSK 1132/04, OSP 2005, nr 9, poz. 109; wyrok NSA z dnia 14 marca 1997 r., sygn. akt II SA 576/96, „Prawo Gospodarcze” 1997, nr 8, s. 34.

²⁷ Dlatego, że upoważnienie do ustanowienia sfery płatnego parkowania zawarte jest w art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 ze zm.).

stało spowodowane niedostatkami procesu legislacyjnego, a w szczególności zaś brakiem należytej koordynacji w czasie tworzenia ustaw ustrojowych nowych szczebli samorządu terytorialnego. Stąd jako wniosek *de lege ferenda* należałoby postulować ujednoczenie warunków określających dopuszczalność regulacji porządkowych²⁸.

Dla pełnego zrealizowania upoważnienia do stanowienia przepisów porządkowych konieczne jest zaistnienie również przesłanki terytorialnej.

Szczególny charakter aktów porządkowych w powyżej opisanych sferach potwierdzają zasady dotyczące reguł ich stanowienia. Zasadniczo uprawnione są do tego rady (gminy i powiatu) oraz wojewoda i organy administracji niespolonej, wyjątkowo ustawodawca dopuszcza jednak możliwość ich stanowienia w przypadkach nie cierpiących zwłoki w gminie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zarządzenia²⁹, a w powiecie przez zarząd powiatu w formie uchwał³⁰.

Zasadniczo wymogi formalne odnoszące się do uchwał porządkowych zarządu powiatu³¹ są takie same jak do uchwał rad, choć istnieją od tej zasady wyjątki, które wynikają z samej regulacji ustawowej bądź regulacji statutowych. W przypadku powiatowych aktów porządkowych przewidziano np., że ich stanowienie jest możliwe dopiero wtedy, gdy teren występującego zagrożenia przekracza obszar jednej gminy (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). W przypadku zaś rozporządzeń porządkowych powiatowego lekarza weterynarii przewidziano, że jeżeli obszar zagrożenia chorobą zakaźną przekracza granice jednego powiatu, właściwy do wydania rozporządzenia porządkowego jest nie powiatowy lekarz weterynarii, lecz wojewoda (art. 46 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt)³².

Jako przykład odrębności pomiędzy uchwałami rad i zarządu wynikającymi z regulacji ustawowej można przytoczyć fakt, że uchwał zarządu nie dotyczy generalny obowiązek przekazania organom nadzoru (województwie i regionalnej izbie obrachunkowej). Ustawy ustrojowe wyraźnie jednak stanowią, że obowiązek taki istnieje w przypadkach szczególnych, określonych ustawami³³

²⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 171–172.

²⁹ Art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁰ Art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „uchwały organów powiatu w sprawie wydawania przepisów porządkowych [...] w związku z art. 42 tej ustawy: „przepisy porządkowe może wydawać zarząd”.

³¹ Przyjęcie tezy o możliwości stanowienia prawa miejscowego przez związek komunalny oznacza konieczność uwzględnienia także formy uchwały zarządu związku odnośnie do przepisów porządkowych. Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 259–260.

³² D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 134.

³³ Np. uchwały zarządu przedkłada się organowi nadzoru na żądanie tego organu w ramach przysługującego temu organowi prawa do uzyskiwania określonych informacji (art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 80 ustawy o samorządzie województwa), ustawa o samorządzie województwa zaś w art. 81 stanowi, iż organom nadzoru „przedkłada się uchwały zarządu województwa podlegające nadzorowi [...]”.

lub statutami³⁴. Jednym zaś z takich właśnie ustawowo określonych przypadków szczególnych są uchwały zarządu zawierające przepisy porządkowe. Obowiązek ich przekazania organom nadzoru wynika z treści art. 78 ust. 1 zd. drugie w związku z art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym³⁵. W stosunku do uchwał zarządu istnieje też dodatkowy ustawowy obowiązek przedstawienia ich do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady³⁶. Uzyskują one warunkowo moc obowiązującą pod warunkiem zatwierdzenia, natomiast w sytuacji odmowy zatwierdzenia lub nieprzedstawienia do zatwierdzenia tracą moc obowiązującą w terminie wskazanym przez radę. Tak więc obowiązek przedłożenia uchwały zarządu do takiego zatwierdzenia musi zostać uwzględniony w procedurze uchwałodawczej.

Kolejną formą przepisów porządkowych są zarządzenia³⁷ wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawodawca nie definiuje pojęcia „zarządzenie”. Uznać jednak należy, że jest to forma działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), której wynikiem jest powszechnie obowiązujący akt o charakterze lokalnym, wydany na podstawie upoważnienia ustawowego i należycie ogłoszony³⁸.

Ustawodawca nie formułuje też żadnych osobnych wymogów proceduralnych co do wydawania takich zarządzeń, poza jednym zasadniczym, a mianowicie obowiązkiem przekazania zarządzeń zawierających przepisy porządkowe organom nadzoru, a wcześniej przedstawienia ich do zatwierdzenia radzie gminy. Zarządzenie nie zatwierdzone przez radę lub nie przedłożone radzie do zatwierdzenia na najbliższej sesji traci moc prawną.

Organem uprawnionym do stanowienia aktów normatywnych w formie rozporządzenia porządkowego jest wojewoda, co wynika *expressis verbis* z art. 40 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie. Ustawodawca nie definiuje jego nazwy³⁹. Zauważyć można, że w nazewnictwie tego rodzaju aktów istnieje tradycyjne ujęcie, gdy chodzi o tzw. rozporządzenia porządkowe i zarządzenia porządkowe⁴⁰. Rozporządzenie porządkowe, po-

³⁴ Np. pkt 30 zał. nr 4 do statutu miasta Poręba, podaje, za: A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 48–49.

³⁵ „Powiatowe przepisy porządkowe może wydawać zarząd” i „uchwały organów powiatu w sprawach wydawania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia”.

³⁶ Art. 42 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

³⁷ Art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 258.

³⁹ M. Chmaj, K. Golań, *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody*, [w:] *Status prawny wojewody*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2005, s. 46.

⁴⁰ Rozporządzenia porządkowe były wydawane w Polsce w latach 1928–1939 oraz 1944–1964, a zarządzenia porządkowe na podstawie ustawy z 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz.U. nr 8, poz. 47) w zw. z art. 7 i 56 ustawy z 1958 r. o radach narodowych (tekst jedn. Dz.U. z 1963 r., nr 29, poz. 172), a następnie na podstawie ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185). Podaje za H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 78. Por. też

dobnie jak i rozporządzenie o charakterze wykonawczym wojewody, swym zasięgiem może obejmować całe województwo lub jego część⁴¹. Przez „część województwa” należy rozumieć wyodrębnienie określonych terytoriów, np. kilka gmin czy nadbrzeży jezior.

Przepisy porządkowe mogą również wydawać organy administracji rządowej niezespólonej. Kompetencje poszczególnych organów, zakres regulacji objętej przepisami, ich formę, tryb wydawania i publikacji określają ustawy szczególne⁴².

Ustawodawca nie formułuje żadnych ogólnych wymogów proceduralnych co do wydania rozporządzenia porządkowego i zarządzenia porządkowego przez wojewodę oraz terenowe organy administracji niezespólonej, poza jednym wyjątkiem, a mianowicie obowiązkiem ich niezwłocznego po podpisaniu przekazania wraz z uzasadnieniem właściwemu rzeczowo ministrowi⁴³ w celu dokonania wstępnej kontroli aktu prawa miejscowego. W razie ustanowienia przez wojewodę oraz organy administracji niezespólonej aktów niezgodnych z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także np. z powodu niezgodności z polityką rządu Prezes Rady Ministrów uchyla te akty w trybie nadzoru⁴⁴, wydając zarządzenie, które podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁴⁵.

Wobec zupełnego braku regulacji prawnej dotyczącej formy, w jakiej stanowione ma być prawo miejscowe przez osobę zastępującą organy jednostek samorządu terytorialnego, jednoznaczne rozwiązanie tego zagadnienia nie jest możliwe. Mogę tylko zaproponować jeden z jego możliwych wariantów. Wydaje się, że właściwe byłoby pozostanie w takich przypadkach przy ogólnym określeniu „akt prawa miejscowego”, pojęcie bowiem „uchwała” zarezerwować raczej należy dla działań organów kolegialnych. W odniesieniu zaś do samej procedury podejmowania tych aktów stosować należałoby odpowiednio zasady dotyczące działalności uchwałodawczej, podpisania, publikacji itp.⁴⁶

Istotnym elementem oddziaływania struktur administracji publicznej na zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, w przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, a zarazem cechą wspólną aktów porządkowych jest to, że za ich naruszenie przepisy te mogą

M. Jaroszyński, *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, „Problemy Rad Narodowych” 1965, nr 4, s. 17–19; M. Jaroszyński, *Zagadnienie rad narodowych...*, s. 155.

⁴¹ Art. 40 w zw. z art. 39 ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁴² Zob. P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 35–60.

⁴³ Zob. § 2 i § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanawianych przez wojewodę i organy administracji niezespólonej (Dz.U. nr 162, poz. 1149).

⁴⁴ Art. 41 ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁴⁵ E. Ochendowski, *Kontrola i nadzór nad aktami prawa miejscowego*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Poznań 1999, s. 200–201.

⁴⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 260.

przewidywać karę grzywny⁴⁷ wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. W wyroku z 9 maja 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „[...] zważywszy, że przepisy gminne wykonawcze wydawane są w oparciu o szczegółowe upoważnienia ustawowe, a przepisy statutowe i porządkowe – na podstawie ustawowych upoważnień generalnych, a przy tym tylko przepisy porządkowe mogą przewidywać karę grzywny za ich naruszenie, rady gmin nie powinny obejmować jedną uchwałą przepisów gminnych wykonawczych, statutowych i porządkowych”⁴⁸. Orzeczenie to wskazuje, że upoważnienie do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego nie może być interpretowane rozszerzająco przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej⁴⁹.

Nie można więc wykluczyć sytuacji, w której różne przepisy porządkowe obowiązujące na określonym terytorium będą ustanowione przez gminę, powiat (gdy przyczyny uzasadniające ich wydanie wystąpią na obszarze większym niż obszar jednej gminy) oraz wojewodę, a nawet przez organ administracji niespolonej (gdy np. określone zagrożenie zaistnieje m.in. na obszarze morskiego pasa technicznego). W związku z tym niezbędne jest ustalenie reguł dotyczących pierwszeństwa w zakresie wydawania i stosowania przepisów porządkowych. Mając na względzie konstytucyjną zasadę pomocniczości oraz domniemania kompetencji na rzecz gminy, należy przyjąć, że organy powiatu oraz wojewoda i organy administracji niespolonej mogą ustanawiać przepisy porządkowe w zakresie nie uregulowanym przez gminę. Powołana zasada pomocniczości wymusza też dalszą kolejność, zatem organy powiatu stanowią przepisy porządkowe w zakresie nie unormowanym przez organy gmin, a wojewoda w zakresie nie unormowanym przez jednostki samorządu terytorialnego, zaś organy administracji niespolonej w sytuacji, w której przepisów nie wydały jednostki samorządu terytorialnego i wojewoda⁵⁰.

Cechą szczególną aktów prawa miejscowego jest możliwość normowania postępowania wszelkich kategorii adresatów na określonym terytorium odnoszonym do właściwości organu stanowiącego (a zatem do obszaru województwa, powiatu lub gminy)⁵¹. Okoliczność, że akty te mogą oddziaływać

⁴⁷ Art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 40 ust. 2 ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 9 maja 1995 r., sygn. SA/Wr 590/95, „Wspólnota” 1995, nr 48, poz. 18; zob. też wyrok NSA z dnia 4 marca 1993 r., sygn. akt SA/Wr 1449/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 64.

⁴⁹ Por. D. Dąbek, *Przepisy porządkowe jako instrument sprawnego działania administracji samorządowej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2006, s. 83–108.

⁵⁰ J. Maćkowiak, *Proponowane kierunki zmian regulacji ustawowych dotyczących przepisów gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12, s. 40.

⁵¹ Por. A. Kidyba, A. Wróbel, *Ustrój i zadania administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993, s. 27.

bezpośrednio w sposób współkształtujący na sferę wolności, praw i obowiązków różnych podmiotów prawa, czyni uzasadnionym twierdzenie, że zasady ich ogłaszania muszą być poddane takim unormowaniom, które zapewniają respektowanie norm konstytucyjnych, w tym konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego⁵².

Przepisy porządkowe, które jako akty prawa miejscowego – z mocy przepisu art. 13 pkt 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵³ – ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie przepisu szczególnego ogłaszane są „w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu” (art. 14 ust. 1). Nie zwalnia to jednak z obowiązku ogłoszenia przepisów porządkowych w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 14 ust. 3)⁵⁴.

Należy podkreślić, że omawiany sposób publikacji przewidziany został jedynie wyjątkowo dla przepisów porządkowych⁵⁵. Jest to dla tych przepisów główny, choć nie jedyny sposób publikacji. Główny, ponieważ za dzień ogłoszenia przepisu porządkowego uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu⁵⁶, a nie dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego. Nie jedyny zaś, gdyż ustawodawca wprowadza obowiązek ogłaszania przepisów porządkowych także w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁵⁷. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że wyraźne wskazanie chwili ogłoszenia przepisów porządkowych rozstrzyga wszelkie wątpliwości, definitywnie kończąc toczące się na ten temat spory na tle ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym⁵⁸.

Przewidziana w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszczalność publikacji aktów prawa miejscowego „w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty lub w środkach masowego przekazu” spotyka

⁵² G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 29–36.

⁵³ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 68, poz. 449).

⁵⁴ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 5, s. 36.

⁵⁵ Podobieństwo tego rozróżnienia daje wyraz art. 228 ust. 2 Konstytucji RP – rozporządzenia wprowadzające stan nadzwyczajny podlegają ogłoszeniu, a ponadto obowiązkowe jest podanie go do publicznej wiadomości w inny sposób. Takie rozwiązanie wskazuje, że ustawodawca wychodzi z realistycznego założenia, że oficjalna publikacja aktu normatywnego nie zapewnia skutecznego dotarcia go do zainteresowanych.

⁵⁶ Art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁵⁷ Art. 14 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁵⁸ Wobec braku wyraźnej regulacji ustawowej określającej, od którego momentu w przypadku różnych sposobów ogłoszenia, akt prawa miejscowego uznaje się za ogłoszony, w doktrynie toczyła się dyskusja, czy następuje to w momencie pierwszego ogłoszenia (tak: P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994, s. 79), czy też dopiero z chwilą ogłoszenia we wszystkich kumulatywnie wymaganych sposobach.

się z krytyką doktryny. M. Szewczyk⁵⁹ podnosi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP odwołania się w zakresie publikacji aktów powszechnie obowiązujących do norm ustanowionych inną drogą niż ustawowa, tj. norm zwyczajowych i nadania zwyczajom kwalifikacji prawnej oraz co do możliwości subdelegowania przez ustawodawcę zwykłego uprawnienia do określania zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego na rzecz innych organów (np. sposób publikacji przez obwieszczenia). Autor ten uważa, że zważywszy na ogromną „skalę możliwości oddziaływania przez te organy na sferę praw i wolności jednostek, bezpieczniej byłoby opowiedzieć się za tym, że nowa Konstytucja RP wymaga, aby warunki promulgowania aktów prawa miejscowego zostały określone jasno i jednolicie przez ustawodawcę zwykłego”⁶⁰, a tym samym konieczna jest zmiana regulacji ustawowych, które nie precyzują trybu i formy publikacji, lecz odsyłają w powyższym względzie do innych niż prawne unormowań.

Odmienny pogląd formułuje D. Dąbek, wskazując, że w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych nie sposób doszukać się sprzeczności z Konstytucją RP. Autorka wskazuje, że w pełni zachowane zostały wymogi konstytucyjne uregulowania zasad dotyczących publikacji prawa miejscowego w akcie rangi ustawowej. To bowiem ta właśnie ustawa określa powyższe zasady, organom samorządu terytorialnego pozostawiając jedynie ich wykonanie (a nie jak twierdzi M. Szewczyk – ustalenie zasad). Nie ma więc mowy o żadnym subdelegowaniu uprawnień do określenia zasad publikacji⁶¹.

Nie podejmując się oceny któregośkolwiek z zaprezentowanych tu poglądów, zaznaczyć jednak trzeba, że obowiązywanie tego artykułu nie pozostaje bez wpływu na działalność terenowej legislacji, a co za tym idzie – ogłaszanie porządkowych aktów prawa miejscowego, co przy istniejącej rozbieżności interpretacji oddziałuje na prawa podmiotowe obywateli określonych społeczności. Uważam, że regulacja form publikacji przepisów porządkowych nie przystaje do zasady demokratycznego państwa prawnego. Zestawienie np. art. 14 ust. 1 z art. 20 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że obwieszczenie zawierające przepisy porządkowe może wskazywać na dowolny dzień ich ogłoszenia, ponieważ brak jest regulacji, że dzień ogłoszenia wskazany w obwieszczeniu nie może być wcześniejszy od daty faktycznego wywieszenia obwieszczenia. Powyższe rozumowanie mogłoby prowadzić do konkluzji, że w demokratycznym państwie prawnym dopuszczalne jest wskazanie w obwieszczeniu jako dnia ogłoszenia aktu daty wcześniejszej niż dzień faktycz-

⁵⁹ M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 17–18.

⁶⁰ Ibidem, s. 18.

⁶¹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 307.

nego ogłoszenia przepisów porządkowych, które mogą przecież zawierać sankcje za ich naruszenie.

Z przepisu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wynika, iż obwieszczenie jest formą ogłoszenia przepisów porządkowych oraz że powinien być w nim określony dzień ogłoszenia tych przepisów. Obwieszczenie jest więc czymś innym niż sam akt normatywny zawierający przepisy porządkowe, który w tym obwieszczeniu jest zamieszczony. Uważam za poważną wadę przyjęcie, że dzień ogłoszenia przepisów ma być wskazany w obwieszczeniu, a nie w samych przepisach porządkowych⁶².

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie wskazuje, kto ma ogłaszać w drodze obwieszczenia przepisy porządkowe. Nie będzie to raczej zadaniem organu stanowiącego samorządu terytorialnego, albowiem jest on jednocześnie organem kontrolnym. Podobnie jeśli chodzi o przewodniczącego organu stanowiącego. Zdaje się więc wynikać, że przepisy powinny być ogłoszone przez organ wykonawczy.

Wprowadzenie tego sposobu ogłaszania prawa powszechnie obowiązującego uzasadniane jest specyfiką aktów porządkowych. Wydawane są one w sytuacjach nagłego zagrożenia podstawowych wartości, ich oddziaływanie musi być zatem możliwie szybkie. Nie pozwala na to z oczywistych względów cykl wydawniczy wojewódzkiego dziennika urzędowego. Należy nadto podkreślić, że ogłoszenie w sposób zwyczajowo na danym terenie przyjętym czy w środkach masowego przekazu zdecydowanie zwiększa szanse dotarcia z informacją o obowiązującym prawie do maksymalnie dużego kręgu podmiotów. Tylko w takim przypadku możliwe będzie osiągnięcie jego skutecznego oddziaływania. Korzyści wynikające z przyjęcia takiego sposobu publikowania prawa miejscowego będą znacznie większe niż wynikające z jednolitości uznawanej niekiedy za istotną wartość publikacji⁶³.

W piśmiennictwie pojawiły się też poglądy o braku praktycznego znaczenia ogłaszania aktów prawa miejscowego w sposób zwyczajowo na danym terenie przyjęty: „dawne zwyczajowe sposoby (np. okólnik sołtysa, ogłaszanie przez gońca w centralnym miejscu wsi, czy miasta) zanikły, a nowe nie są zbyt bogate”⁶⁴. Praktyka wskazuje, że nie można się z tym zgodzić. Istnieje wiele jednostek samorządowych, w których te właśnie sposoby komunikowania nadal funkcjonują i są najszybszą metodą dotarcia do mieszkańców. Dobrze więc, że ustawodawca z tego sposobu nie zrezygnował, umieszczając go alternatywnie obok innych metod publikowania treści prawa miejscowego⁶⁵.

⁶² M. Paczocha, op. cit., s. 39.

⁶³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 308.

⁶⁴ Por. J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 1–2, s. 51; M. Jaroszyński, *Decentralizacja funkcji prawotwórczej...*, s. 35.

⁶⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 308.

Ustawa stanowi, że ogłaszanie przepisów porządkowych odbywać się może „w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu”. Sformułowanie to w niewielkim tylko stopniu odbiega od używanego poprzednio: „ogłasza się przez ich publikację w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń lub w sposób zwyczajowo na danym terenie przyjęty”. Mimo że wskazane przez ustawodawcę sposoby ogłoszenia aktów o charakterze porządkowym wydają się zrozumiałe, pewne wątpliwości interpretacyjne może nasunąć użycie spójników „lub” i „a także”⁶⁶.

Zasygnalizowana tu problematyka ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia obowiązywania aktów prawa miejscowego. Nieogłoszenie aktu prawa miejscowego bądź wadliwość tego ogłoszenia powoduje, że uchwała lub rozporządzenie porządkowe nie wchodzi w życie⁶⁷. Z tego też względu niezwykle istotne jest precyzyjne określenie wynikających z ustawy wymogów dotyczących publikacji⁶⁸.

W moim przekonaniu zasadnicze znaczenie przypisać tu należy wykładni literalnej cytowanych sformułowań ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Dochodzimy wówczas do wniosku, iż w przypadku porządkowych aktów prawa miejscowego ustawodawca przewidział, oprócz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, alternatywne dwa sposoby ich publikacji:

- 1) ogłoszenie w drodze obwieszczenia i zarazem w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, albo
- 2) ogłoszenie w drodze obwieszczenia i zarazem w środkach masowego przekazu.

Po stwierdzeniu „ogłoszenie w drodze obwieszczeń” ustawodawca używa spójnika „a także”, a więc stosuje koniunkcję z następującymi po niej dwoma alternatywnymi sposobami ogłaszania⁶⁹. Z zestawienia regulacji wynika, że przepisy porządkowe zostaną prawidłowo ogłoszone, jeżeli łącznie spełnione będą wskazane wyżej wymogi, a więc oprócz ogłoszenia ich treści w drodze obwieszczeń, zostaną alternatywnie ogłoszone w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Niezależnie od tego

⁶⁶ Ibidem, s. 308. Por. także: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym – komentarz*, Warszawa 1997; K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy – praktyczny komentarz*, Katowice – Zielona Góra 1998, s. 137; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 308–309. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 82; P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, op. cit., s. 79; T. Milczarek, *Samorząd powiatowy*, Warszawa 1999, s. 63.

⁶⁷ Zob. postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 1994 r., sygn. akt SA/Wr 2426/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 178.

⁶⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 309.

⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 1995 r., sygn. akt SA/Sz 94/95, „Finanse Komunalne” 1995, nr 5.

muszą zostać ogłoszone również w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁷⁰, przy czym nie jest to warunkiem koniecznym ich wejścia w życie, ale formą „zarejestrowania”, utrwalenia tekstu aktu ogłoszonego w inny przepisany prawem sposób. Dopiero takie ogłoszenie czyni zadość wymaganiom ustawy (jest ogłoszeniem w trybie określonym w ustawie) i spełnia warunek z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP⁷¹.

Powyższy sposób interpretacji jest niewątpliwie w pełni zgodny z literalnym brzmieniem ustawy, że „dniem ogłoszenia aktu jest dzień wskazany w obwieszczeniu”. Wynika z niego bowiem, że takie obwieszczenie zawsze musi mieć miejsce, w przeciwieństwie do pozostałych dwóch sposobów publikacji, których zastosowanie jest alternatywne.

Od publikacji aktu prawa miejscowego w powyższym trybie, który warunkuje jego obowiązywanie, odróżnić należy nałożone przez ustawodawcę obowiązki w zakresie ujawnienia treści ustanowionego prawa miejscowego w celach informacyjnych. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) mają obowiązek przesłania przepisów porządkowych do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu⁷². Także starosta ma obowiązek przesłania przepisów porządkowych powiatu następnego dnia po ich ustanowieniu do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom powiatów sąsiednich⁷³. Podobną regulację zawiera też ustawa o administracji rządowej w województwie, która stanowi, że rozporządzenia porządkowe wojewoda przekazuje niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenia mają być stosowane⁷⁴.

Od powyżej opisanych sposobów ogłaszania przepisów porządkowych ustawodawca ustanowił nieliczne regulacje *lex specialis*, np. w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, która reguluje inne sposoby utrwalenia treści norm prawnych, tj. „[...] może ono być publikowane w drodze obwieszczeń w miejscach jego obowiązywania, drogą radiową lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w żegludze morskiej lub na danym terenie”⁷⁵. Nie są to jednak zasady, które odbiegają od zasad

⁷⁰ M. Paczocha, op. cit., s. 36; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 310.

⁷¹ A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 164; S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 17.

⁷² Art. 41 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷³ Art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁷⁴ Art. 40 ust. 3 ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁷⁵ Art. 48 ust. 6 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, a gdyby chodziło o stwierdzenie autentyczności tekstu aktu normatywnego podanego do publicznej wiadomości, to można porównać go z tekstem ogłoszonym we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym⁷⁶.

W tym miejscu pozostaje do rozwiązania jeszcze jeden dylemat, a mianowicie: jakie skutki rodzić będzie brak lub wadliwość ogłoszenia przepisu porządkowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym? Wobec ustanowienia przez ustawodawcę wyraźnej zasady, że dniem ogłoszenia tych przepisów jest dzień wskazany w obwieszczeniu, nie może ulegać wątpliwości, że brak lub wadliwość ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym pozostanie bez wpływu na obowiązywanie aktu. Może to mieć jedynie znaczenie z punktu widzenia przestrzegania zasady pewności obrotu prawnego⁷⁷.

Konkludując należy podnieść, że odmienności dotyczące stanowienia przepisów porządkowych przez organy gminy i powiatu oraz terenowe organy administracji rządowej wynikają w szczególności z nagłych, nadzwyczajnych okoliczności (takich jak np. klęska żywiołowa), które wymagają natychmiastowej regulacji, a jedynie powyższe organy są w stanie szybko zareagować, by chronić zagrożone dobro.

Summary

Regulatory by-laws issued by local government bodies and local authorities of communes and counties

Regulatory by-laws are established exclusively based on delegations contained in principle legislation. The structure of such delegations indicates that regulatory by-laws do not constitute implementation of an act of law, but they make up matter which is not regulated by law and introduce orders and prohibitions concerning specific behaviour in special situations. Hence, the importance of the issues which should be related, e.g. to acceptable forms of their establishment, bearing in mind the need to ensure the standard of legality of public administration actions and to control its effects.

⁷⁶ Art. 48 ust. 7 ww. ustawy.

⁷⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego...*, s. 310.