

TOMASZ SZEWC

NAZEWNICTWO FORM AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

I. Akty prawa miejscowego to źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483)¹. Do ich stanowienia uprawnione są organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – na podstawie upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 zd. 1), zgodnie z ustawowo określonymi zasadami i trybem ich wydawania (zd. 2).

Do wymienionych w ustawach organów uprawnionych do stanowienia aktów prawa miejscowego należą:

- a) rada gminy (art. 40 ust. 3 i 4 i art. 41 ust. 1 u.sam.gmin.)²,
- b) wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 41 ust. 2 w zw. z art. 26 ust. 3 i 4 u.sam.gmin.),
- c) rada powiatu (art. 12 pkt 1; art. 40 ust. 1 i 2; art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 1 u.sam.pow.)³,
- d) zarząd powiatu (art. 42 ust. 2 u.sam.pow.),
- e) sejmik województwa (art. 18 pkt 1 i art. 89 ust. 1 u.sam.woj.)⁴,
- f) wojewoda i terenowe organy administracji niezespólonej (art. 39 i art. 40 ust. 1 u.adm.rz.woj., a także ustawy szczególne, przywołane w pkt 2 opracowania)⁵.

Powyższe zestawienie nie jest jednak kompletne. W literaturze podnosi się bowiem argumenty przemawiające za uznaniem kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego przez inne organy niż wskazane *expressis verbis* w ustawach ustrojowych. Chodzi tu o organy związków jednostek samorządu terytorialnego oraz osoby zastępujące organy tych jednostek. Uzasadnieniem kompetencji prawotwórczych związku [ma] być możliwość przejścia na związek „praw i obowiązków gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związanych z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi” (art. 64 ust. 3

¹ E. Ochendowski, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościanka*, red. Z. Rybicki. Polska Akademia Nauk, Komitet Nauk Przyrodniczych, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 161; idem, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 23.

² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. (dalej jako: u.sam.gmin.).

³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. (dalej jako: u.sam.pow.).

⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm. (dalej jako: u.sam.woj.).

⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2001, Nr 80, poz. 872 z późn. zm. (dalej jako: u.adm.rz.woj.).

w zw. z art. 65 ust. 1 u.sam.gmin. i art. 65 ust. 3 w zw. z art. 66 ust. 1 u.sam.pow.), w tym także stanowienia prawa powszechnie obowiązującego⁶.

Do podmiotów zastępujących organy jednostek samorządu terytorialnego należą: „osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów” oraz „komisarz rządowy powołany przez Prezesa RM” (określenia takie wprowadzane są przez ustawodawstwo samorządowe)⁷.

Osoba wyznaczona przez premiera zastępuje organ stanowiący i wykonawczy jednostki samorządowej bądź tylko jeden z nich. Do przypadków pierwszego rodzaju należą:

a) rozwiązanie rady powiatu albo sejmiku województwa z mocy prawa, jeżeli nie wybiorą odpowiednio zarządu powiatu albo zarządu województwa w ciągu trzech miesięcy do ogłoszenia wyników wyborów (art. 29 ust. 3a u.sam.pow. i art. 33 ust. 4 u.sam.woj.),

b) niektóre zmiany w podziale terytorialnym państwa (art. 29 ust. 7 u.sam.pow., art. 33 ust. 8 u.sam.woj.),

c) rozwiązanie rady powiatu bądź sejmiku województwa przez Sejm, gdy dopuszczają się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw, co jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów powiatu albo województwa (art. 83 ust. 1 u.sam.pow. i art. 84 ust. 1 u.sam.woj.).

Osoba wyznaczona przez premiera zastępuje tylko jeden z organów jednostki samorządu terytorialnego, gdy zaistniały następujące okoliczności:

a) wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji (art. 28f u.sam.gmin.),

b) jedna z przemijających przeszkód w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta (wymienionych w art. 28g ust. 1 u.sam.gmin.), jeżeli nie powołano jego zastępcy lub pierwszego zastępcy lub gdy zastępca bądź pierwszy zastępca nie mogą wykonywać zadań i kompetencji z tych samych przyczyn (art. 28g ust. 2 i 3 u.sam.gmin.),

c) rozwiązanie przez Sejm rady gminy gdy dopuszcza się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw (art. 96 ust. 1 u.sam.gmin.),

d) odwołanie wójta albo rozwiązanie zarządu powiatu lub zarządu województwa przez Prezesa Rady Ministrów w następstwie powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw (art. 96 ust. 2 u.sam.gmin; art. 83 ust. 2 u.sam.pow. i art. 84 ust. 2 u.sam.woj.),

e) niewybrania wójta przez radę gminy w ciągu dwóch miesięcy od ogłoszenia wyników wyborów, w sytuacjach gdy rada ma taką kompetencję (art. 11 ust. 9 ustawy z 20 czerwca 2002 r. w sprawie bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.).

Komisarza rządowego zastępującego organ stanowiący i wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego powołuje Prezes Rady Ministrów, jeżeli rada powiatu albo sejmik województwa wyłonione w wyborach przed-

⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 236 i n. Zob. też. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 88.

⁷ D. Dąbek, op. cit., s. 249 i n.; B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 11. Podnieść należy w tym miejscu dużą nieprecyzyjność ustawodawcy.

terminowych nie wybiorą odpowiednio zarządu powiatu albo zarządu województwa (art. 29 ust. 5 u.sam.pow. i art. 33 ust. 6 u.sam.woj.) oraz w przypadku nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy (art. 97 ust. 1 i 3 u.sam.gmin.), powiatu (art. 84 ust. 1 u.sam.pow.) lub województwa (art. 85 ust. 1 u.sam.woj.).

Skoro podmiot zastępujący organy jednostek samorządu terytorialnego wykonuje zadania i kompetencje rozwiązanych (zawieszonych) organów, to tym samym przyjąć należy, że może własnym działaniem ustanawiać prawo miejscowe w zakresie i na zasadach przysługujących tym organom⁸.

II. „Akt prawa miejscowego” jest zbiorczym określeniem odmiennie zatytułowanych źródeł prawa. Tytuł aktu składa się przede wszystkim ze wskazania rodzaju aktu oraz organu wydającego ten akt⁹. Obecnie obowiązująca regulacja istotnie utrudnia działalność prawodawczą upoważnionych organów, ponieważ wskazaniu organów uprawnionych do podejmowania aktów prawa miejscowego nie towarzyszy wystarczająco wyczerpujące określenie rodzajów tych aktów *vide* art. 184 Konstytucji RP zd. 2. Niezależnie bowiem od przypadków, gdy z ustaw wynika rodzaj aktu prawa miejscowego, istnieją liczne sytuacje nieuregulowane. I tak o podejmowaniu **uchwał** przez rady gmin, rady powiatów i zgromadzenia związków międzygminnych, a także wydawaniu **zarządzeń** przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mówią odnośne ustawy ustrojowe – art. 41 ust. 1 i 2; art. 69 ust. 3 u.sam.gmin. oraz art. 42 ust. 1 u.sam.pow. (przepis ten dopuszcza jednak stosowanie innych form aktów prawa miejscowego, jeżeli ustawa upoważniająca do jego wydania tak stanowi)¹⁰.

W zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, wojewoda może wydawać **rozporządzenia porządkowe** mogące przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzane na zasadach i trybie określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 u.adm.rz.woj.), a także **zarządzenia zastępcze** (art. 12 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)¹¹. Tych ostatnich nie należy mylić z identycznie określonymi środkami nadzoru, o których mowa w art. 98a ust. 2, u.sam.gmin.; art. 85a ust. 2 u.sam.pow. i art. 86a ust. 2 u.sam.woj.

Akty prawa miejscowego wydawane przez organy administracji niezespolonej, których rodzaje określono w ustawie, to:

a) **rozporządzenia** dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (art. 47 ust. 3 i 7 oraz art. 88 Prawa wodnego¹²),

⁸ D. Dąbek, op. cit, s. 250 i n.

⁹ § 120 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908.

¹⁰ Jak się wydaje, zastrzeżenie odrębnej formy odnosi się wyłącznie do nazwy nagłówkowej aktu podjętego przez radę powiatu, a nie do sposobu jego podjęcia. W świetle bowiem art. 13 ust. 1 u.sam.pow., jedynym dopuszczalnym sposobem wyrażenia woli przez radę powiatu jest uchwała.

¹¹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

¹² Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. 2005, Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

b) **zarządzenia** dyrektorów urzędów morskich – na podstawie upoważnień udzielonych im w ustawach¹³ (art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁴), a także **zarządzenia porządkowe** (art. 48 ust. 1 i 2),

c) **zarządzenia** dyrektorów urzędów żegluga śródlądowej (art. 14 ustawy o żegludze śródlądowej¹⁵),

d) **zarządzenia** okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego – w sprawach określonych w art. 18 i 32 ustawy o rybołówstwie¹⁶, a także **zarządzenia porządkowe** (art. 55).

Zestawienie to wyczerpuje określony w ustawach katalog rodzajów aktów prawa miejscowego podejmowanych przez organy administracji terenowej. Istnieje więc spora liczba przypadków, w których nie są one ustalone. Nie wiadomo, jaką będą zatytułowane akty prawa miejscowego podejmowane przez:

a) zarząd powiatu i zgromadzenie związków powiatów¹⁷,

b) wojewodę na podstawie indywidualnego upoważnienia zawartego w ustawie¹⁸, jeżeli nie jest to uregulowane w ustawie szczególnej¹⁹,

c) podmioty zastępujące organy jednostek samorządu terytorialnego,

d) dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w przypadkach w których Prawo wodne nie wskazuje formy rozporządzenia (np. art. 120).

W tym zakresie istnieje więc ewidentna luka prawna. Nie ma natomiast takiej luki, gdy chodzi o akty prawa miejscowego tworzone przez zarząd województwa; brak odpowiedniego przepisu wynika z faktu, iż zarząd województwa – w przeciwieństwie do organów wykonawczych powiatu i gminy – nie ma kompetencji prawotwórczych (wydawanie przepisów porządkowych na szczeblu województwa należy bowiem do wojewody).

¹³ Przykładowo art. 5 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, Dz. U. 2002, Nr 110, poz. 967 z późn. zm., art. 37 ust. 2 ustawy z 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim, Dz. U. 2006, Nr 99, poz. 693.

¹⁴ Ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz. U. 2003, Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, Dz. U. 2006, Nr 123, poz. 857.

¹⁶ Ustawa z 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie, Dz. U. Nr 62, poz. 574 z późn. zm.

¹⁷ Można jednak bronić stanowiska, że zarząd powiatu ustanawia prawo miejscowe w formie uchwały. Przemawia za tym art. 13 ust. 1 u.sam.pow., z którego wynika, że rada i zarząd powiatu oraz zgromadzenie związku powiatów podejmują uchwały (M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 40). Taką interpretację można odnieść również do zgromadzenia związków powiatów ze względu na brzmienie art. 70 ust. 1 u.sam.pow. Argumentację tę można uzupełnić, wskazując na art. 42 ust. 2 tej ustawy, a to ze względu na odesłanie do ust. 1 tego przepisu, gdzie jest mowa o powiatowych przepisach porządkowych podejmowanych w formie uchwały lub innej wskazanej przez przepisy szczególne. Tym samym zarząd powiatu jest uprawniony do stanowienia przepisów porządkowych w formie uchwały.

¹⁸ Nie należy z użycia w cytowanym przepisie liczby pojedynczej wyciągać wniosków, że ustawą, o której tam mowa, jest wyłącznie ustawa o administracji rządowej w województwie. Jest to *lapsus linguae* ustawodawcy i nie budzi wątpliwości, że podstawą do wydawania aktów prawa miejscowego może być przepis jakiegokolwiek ustawy (D. Dąbek, op. cit., s. 137, przypis 16). O poprawności tej interpretacji świadczy przykładowo art. 89 ust. 1 ustawy z 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, Dz. U. 2004, Nr 161, poz. 1689 z późn. zm.

¹⁹ Zob. przykładowo art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm., który przewiduje formę rozporządzenia.

Podsumowując, określone normatywnie rodzaje aktów prawa miejscowego wynikać będą albo z ustaw ustrojowych, albo z przepisów materialnego prawa administracyjnego upoważniających organy administracji do podjęcia aktów prawa miejscowego i określających ich postać. Jednak M. Kulesza uznał tę regulację za błędną, ponieważ obejmuje ona akty normatywne tworzone przez zupełnie różne podmioty administracji, a także dlatego, że wynika z wielu źródeł prawa, pomiędzy którymi wciąż zachodzą istotne różnice²⁰ (stąd postulaty ujęcia zasad tworzenia prawa miejscowego w odrębnej ustawie)²¹.

III. Skrócona charakterystyka rodzajów aktów prawa miejscowego objąć powinna:

- a) uchwały,
- b) rozporządzenia,
- c) rozporządzenia porządkowe,
- d) zarządzenia,
- e) zarządzenia porządkowe,
- f) zarządzenia zastępcze,
- g) „akty prawa miejscowego” bez bliższego określenia rodzaju.

Uchwała jest sposobem ustalenia stanowiska organu kolegialnego, tzn. organu, którego skład jest wieloosobowy²². Organy jednoosobowe mogą jedynie decydować, postanawiać lub zarządzać²³. Słowo „uchwalić” w języku polskim znaczy tyle, co „postanowić wskutek narady, uradzić”²⁴. Tym samym uchwała wyraża stanowisko członków organu kolegialnego. Składają oni – każdy z osobna – oświadczenie woli, a uchwała jest wypadkową tych oświadczeń (technicznie wyraża się ją w głosowaniu), powstała zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ten aspekt różni uchwałę od umowy, do zawarcia której konieczna jest jednomyślność stron²⁵. Z tego względu uchwała ma istotne znaczenie w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, którego organy w zasadzie są kolegialne (z wyjątkiem wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako monokratycznych organów wykonawczych gminy albo miasta).

Inną charakterystyczną cechą uchwał organów samorządowych jest ich podejmowanie w sprawach publicznych, tj. sprawach należących do

²⁰ M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 16. Ze stanowiskiem M. Kuleszy polemizują A. Bałaban, *Czy konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych?*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 95 i n. oraz J. Ciapala, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 31.

²¹ D. Dąbek, op. cit., s. 34; G. Frister: *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego – wnioski de lege ferenda*, w: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 149; E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego*, w: *W kręgu zagadnień konstytucyjnych: Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Uniwersytet Śląski, Katowice 1999, s. 136; J. Świątkiewicz, op. cit., s. 104.

²² W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994, s. 135; D. Dąbek: op. cit., s. 253; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 222.

²³ A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa 1999, s. 43.

²⁴ *Słownik Języka Polskiego*, red. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, Państwowy Instytut Wydawniczy, t. VII, Warszawa 1952, s. 213.

²⁵ A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 47 i n.

administracji samorządowej określonego szczebla. Z uchwałą nie należy jednak wiązać jej stanowiącego charakteru. Nie zawsze rozstrzyga ona sprawę będącą przedmiotem obrad. Charakteru stanowiącego pozbawione są uchwały zawierające opinie i stanowiska jednostki samorządu terytorialnego, a także wyrażające intencję podjęcia określonego działania w przyszłości²⁶.

W świetle regulacji konstytucyjnej rozporządzenie to akt podustawowy (art. 92 ust. 1 Konstytucji), do którego wydania uprawnieni są: Prezydent (art. 142 ust. 1), Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezes Rady Ministrów (148 pkt 3), ministrowie (art. 149 ust. 2), przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3) i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2). Zdaniem doktryny prawa konstytucyjnego, wydawanie rozporządzeń, jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zastrzeżono do wyłącznej kompetencji organów administracji centralnej (jako następstwo tzw. zamknięcia katalogu źródeł prawa pod względem podmiotowym)²⁷. Z tego też powodu podejmowanie rozporządzeń przez organy terenowe budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją²⁸.

Pogląd ten wydaje się zbyt kategoriyczny. Jak bowiem wskazuje P. Dobosz, różnica pomiędzy rozporządzeniem pochodzącym od organu terenowego a rozporządzeniem organu centralnego sprowadza się do organu sprawczego oraz terytorialnego zakresu obowiązywania (zawsze ograniczonego w przypadku rozporządzeń pochodzących od organów terenowych). W pozostałym zakresie akty te cechują liczne podobieństwa:

- a) pochodzenie od organu administracji publicznej,
- b) podustawowy charakter,
- c) powszechna moc wiążąca,
- d) gwarancja obowiązywania w postaci przymusu państwowego,
- e) jednakowa pozycja w hierarchii norm prawnych²⁹.

Ponadto dopuszczenie wydawania rozporządzeń przez organy terenowe nie sprzeciwia się tezie o podmiotowym zamknięciu systemu źródeł prawa przez określenie podmiotów kompetentnych do ich stanowienia³⁰. Trzeba bowiem pamiętać, że akty prawa miejscowego wydawane również są przez uprawnione do tego organy.

Można więc przyjąć, że będące aktem prawa miejscowego rozporządzenie jest aktem normatywnym pochodzącym od terenowego organu administracji publicznej i obowiązującym wyłącznie na obszarze działania organu, który je wydał.

²⁶ Ibidem, s. 44 i n.

²⁷ A. Balaaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 42; K. Działocha, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, t. I, Warszawa 1999, rozdz. III, s. 6; idem, *Ustawa a inne akty normatywne*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 62 i n.; E. Frankiewicz, *Miejsce niektórych zarządzeń w systemie źródeł prawa*, „Casus” 2002, nr 26, s. 6; M. Kotulski, op. cit., s. 31; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Wyd. Zakamycze, Kraków 1998, s. 87 i n.; J. Świątkiewicz, op. cit., s. 79.

²⁸ J. Ciapała, op. cit., s. 38 i n.; idem, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 87.

²⁹ P. Dobosz, *Quasi-akty prawa miejscowego*, w: *Problemy prawne działalności samorządu terytorialnego*, red S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 136.

³⁰ E. Frankiewicz, op. cit., s. 5.

Ustawodawca niekonsekwentnie wskazuje na istotę zarządzenia, jako źródła prawa miejscowego³¹. W świetle obowiązujących przepisów może ono bowiem:

a) pochodzić od terenowego organu administracji rządowej niezespólonej i zawierać przepisy wykonawcze do ustaw,

b) zawierać wyłącznie przepisy porządkowe, stanowione przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub dyrektora urzędu żegluga śródlądowej.

Dorota Dąbek określa zarządzenie wójta jako taką formę działania „tego organu, której wynikiem jest wiążący akt woli zmierzający do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym (regionalnym), oparty na ustawowym upoważnieniu i należycie ogłoszony”³². W związku z tą definicją można podnieść dwie uwagi. Po pierwsze, zbyt szeroko ujmuje przedmiot zarządzenia, gdyż sugeruje, że wójt może w przepisach porządkowych uregulować także materie o charakterze regionalnym. Nie odpowiada to prawdzie, gdyż kompetencje wójta nie mogą wykroczyć poza zakres działania gminy (jako że gmina działa przez swoje organy), a ponadto do stanowienia przepisów porządkowych na szczeblu regionalnym uprawniony jest wojewoda.

Po drugie, pomija zarządzenia kierownicze, tj. zarządzenia wydawane w sprawach bieżących gminy lub urzędu gminy przez wójta jako kierownika urzędu gminy i przełożonego służbowego kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (np. powołanie zastępcy wójta). W takim ujęciu zarządzenia nie są ogłaszane i nie mają mocy powszechnie obowiązującej.

Za konstytucyjne cechy zarządzenia będącego aktem prawa miejscowego uznać więc należy pochodzenie od monokratycznego organu administracji publicznej oraz ogólno-abstrakcyjny (normatywny) charakter³³. Doktryna tego rodzaju aktom nadała nazwę terenowych aktów normatywnych³⁴, względnie aktów administracyjnych generalnych³⁵.

Omówienie rodzajów przepisów porządkowych stanowionych przez organy monokratyczne rozpocząć wypada od przytoczenia jego genezy. Obowiązująca na obszarze byłego zaboru pruskiego oraz Ziem Odzyskanych w okresie międzywojennym ustawa pruska z 1 marca 1850 r. o zarządzie policyjnym (Zbiór Ustawodawstwa Pruskiego, s. 265), upoważniała wojewodów i Komisarza rządu na m.st. Warszawę do wydawania rozporządzeń porządkowych – w celu ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, w wypadkach

³¹ Zarządzenie może także być źródłem prawa wewnętrznego, gdy pochodzi od Prezesa Rady Ministrów, ministra lub Prezydenta i zawiera przepisy wewnętrznie obowiązujące (art. 93 ust. 1 i 142 ust. 1 Konstytucji). W tej kwestii zob. E. Frankiewicz, op. cit., a także W. Chróścielewski, op. cit., s. 136 i n. oraz przegląd teoretycznych koncepcji zarządzeń w: J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze”, Zeszyt 47, Kraków 1970, s. 75 i n.

³² D. Dąbek, op. cit., s. 258.

³³ Uchwała RIO w Bydgoszczy z 2 II 1994 r. – III/14/94, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1994, nr 4-5.

³⁴ H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Terenowe akty normatywne w PRL*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979, s. 41 i n.; M. Świącki, *Pojęcie terenowego aktu normatywnego (Uwagi de lege ferenda)*, „Problemy Rad Narodowych” 1978, nr 42, s. 121 i n.; M. Świącki, H. Nowicki, *Lokalne przepisy prawne Wojewódzkiej Rady Narodowej i wojewody w latach 1975- 1979 (na podstawie badań w jednym województwie)*, „Problemy Rad Narodowych” 1981, nr 52, s. 61 i n.

³⁵ W. Chróścielewski, op. cit., s. 105.

nie unormowanych odrębnymi przepisami (art. 108). Kolejny akt prawny (ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.) zachował tę nazwę. Zmianę przyniosła dopiero ustawa z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. 1975, Nr 26, poz. 139 z późn. zm.), zgodnie z którą rady narodowe oraz terenowe organy administracji państwowej mogły wydawać zarządzenia porządkowe w zakresie i przypadkach nie unormowanych odrębnymi przepisami, w celu ochrony bezpieczeństwa życia, zdrowia lub mienia, zapewnienia spokoju lub zachowania porządku publicznego (art. 7)³⁶. Widać, że nazw: rozporządzenie porządkowe i zarządzenie porządkowe używano zamiennie dla oznaczenia aktów zawierających przepisy porządkowe. Ponadto różnią się one od wykonawczych zarządzeń (rozporządzeń) zakresem samodzielności prawodawcy przy ich podejmowaniu, ponieważ:

a) są wydawane na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego,

b) nie mają na celu wykonania (tj. sprecyzowania sposobu lub metody postępowania) przepisu ustawowego, lecz samodzielną regulację określonej materii,

c) materia objęta przepisem porządkowym została pominięta przez ustawodawcę (w tym sensie, że milczenie ustawodawcy w tej kwestii nie było zamierzone),

d) treść przepisów porządkowych różni się od przepisów wykonawczych – zawierają one zakazy i nakazy oznaczonego zachowania się w zakresie uzasadnionym względami bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁷.

Podobnie jak w przypadku zarządzeń, moc wiążąca zarządzenia zastępczego wojewody może być różna. W sytuacji, w której zastępuje ono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, od opracowania którego uchyliła się gmina, ma charakter aktu prawa miejscowego³⁸. Powszechna moc wiążąca nie przysługuje mu natomiast, jeżeli jego podstawą prawną był art. 98a ust. 2, u.sam.gmin., art. 85a ust. 2 u.sam.pow. i art. 86a ust. 2 u.sam.woj., gdyż dotyczy wówczas indywidualnej sprawy personalnej.

W takim jednak zakresie, w jakim treścią zarządzenia zastępczego są przepisy powszechnie obowiązujące, jego istota nie odbiega od istoty zarządzenia. Jest to zatem powszechnie wiążący akt normatywny monokratycznego organu administracji terenowej.

W przypadku, w którym przepisy prawa upoważniają organy administracji terenowej do stanowienia aktów prawa miejscowego, nie wskazując jednocześnie rodzaju, organy te mają pełną swobodę wyboru. Jak się wydaje, jedyne ograniczenie dotyczy organów monokratycznych, które nie mogą podjąć uchwały. Dorota Dąbek postuluje natomiast w przypadku osoby zastępującej

³⁶ G. Jagiellovicz, *Wydawanie zarządzeń porządkowych przez terenowe organy władzy i administracji stopnia wojewódzkiego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1977, nr 12, s. 16-18.

³⁷ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, s. 86.

³⁸ Na powszechnie wiążącą moc zarządzenia zastępczego wojewody wydanego zamiast aktu prawa miejscowego wskazują M. Szewczyk i K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1, s. 69 i 73.

organy jednostek samorządu terytorialnego posługiwane się nazwą „akt prawa miejscowego” do stanowienia przepisów prawa miejscowego³⁹.

Przykładem skorzystania przez uprawniony organ ze swobody wyboru rodzaju aktu prawa miejscowego jest rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z 15 czerwca 2004 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego Nr 118, poz. 2086), mimo iż będący jego podstawą art. 9 ust. 2 ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. 2005, Nr 226, poz. 1944 z późn. zm.) tego *expressis verbis* nie przewiduje.

IV. Podkreślić należy, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie rodzajów prawa miejscowego nie są spójne. Nawet w obrębie administracji tego samego pionu i w odniesieniu do przepisów tego samego rodzaju ustawodawca przewiduje odmienne rozwiązania (co widać na przykładzie rozporządzenia porządkowego wojewody i zarządzenia porządkowego dyrektora urzędu morskiego).

Wniosek ten znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Jak bowiem zauważył NSA, „O ile na szczeblu centralnym jedyną formą i nazwą aktu normatywnego wydawanego przez organy administracji publicznej jest rozporządzenie, o tyle na szczeblu terenowym nazwa ma charakter generalny i zbiorczy – »akty prawa miejscowego« – nie przesądzający form i nazw wykorzystywanych dla poszczególnych postaci tych aktów. Kwestię tę przesądzają zatem konkretne ustawy wprowadzające poszczególne ich postaci”⁴⁰.

Ustawodawca w pewnym sensie jest usprawiedliwiony, gdyż różnorodność rodzajów źródeł prawa o terytorialnie ograniczonej mocy wiążącej uznać należy za trwałą tendencję polskiego prawa administracyjnego, którą kierował się także ustrojodawca⁴¹. Wziąwszy jednak pod uwagę negatywne skutki tego stanu rzeczy, a przede wszystkim fakt, że rodzaj aktu nie prowadzi do wniosków w zakresie jego treści i mocy wiążącej, od tradycji tej należy odstąpić i sformułować jednolite kryteria stosowania rodzajów aktów prawa miejscowego, co postulowali już w 1977 r. H. Rot i K. Siarkiewicz, pisząc: „Wobec takiego niezdecydowania ustawodawstwa i nauki prawa w sprawach nazwy i zakresu wielu rodzajów aktów normatywnych (...) przyjąć, jako kryterium porządkujące [należy – T.S.], nie nazwę, lecz charakter (treść) aktu prawnego”⁴². Wniosek taki zgłaszano również w latach późniejszych⁴³.

Za uporządkowaniem terminologii przemawia również istota źródła prawa. Dla E. Kustry jest nim „takie źródło prawa, które »potencjalnie« może służyć tworzeniu norm prawnych wiążących wszystkich adresatów prawa, a więc organy, instytucje, funkcjonariuszy władzy publicznej, obywateli, osoby prawne

³⁹ D. Dąbek, op. cit., s. 260.

⁴⁰ Wyrok z 1 III 2001 r. – SA/Bk 1532/00, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2002, nr 11.

⁴¹ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia...*, s. 85; K. Działocha w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 11 i 14; J. Homplewicz, op. cit., s. 135; M. Świącki, H. Nowicki, op. cit., s. 63.

⁴² H. Rot, K. Siarkiewicz, op. cit., s. 69, s. 122 i n.

⁴³ J. Ciapała, *Formy stanowienia aktów...*, s. 49; G. Frister, op. cit., s. 149; J. Świątkiewicz, op. cit., s. 104.

oraz wszystkich podlegających władzy RP⁴⁴. Z użycia określonego rodzaju aktu prawnego musi więc wynikać bez żadnych wątpliwości bezwzględnie wiążący charakter postanowień w nim zawartych. Jest to więc kwestia o istotnym znaczeniu merytorycznym, przesądzająca o określeniu prawnego charakteru aktu w taki bądź inny sposób nazwanego⁴⁵. Obecna regulacja tego rodzaju pewności nie stwarza.

Z tego też powodu odrzucić należy posługiwanie się nazwą „zarządzenie” (wraz z jej pochodnymi – „zarządzeniem porządkowym” i „zarządzeniem zastępczym”) oraz „uchwała”. Przemawia za tym zarówno regulacja konstytucyjna, jak i obecny stan prawny, z których wynika, że zarządzenie i uchwała są aktami prawnymi zawierającymi w zasadzie normy wewnętrznie obowiązujące⁴⁶. Zarządzenie zastępcze z kolei myli się ze środkiem nadzoru wojewody nad samorządem terytorialnym. Przeciwno uchwałam przemawia także konieczność ograniczenia do niezbędnego minimum ilości form stosowanych w działalności prawodawczej. Nie prowadzi to jednak do oderwania od klasycznego podziału form działania organów monokratycznych i kolegialnych, jako że sposób dojścia aktu prawa miejscowego do skutku (tj. wyrażenie woli przez organ kolegialny) nie ulegnie zmianie⁴⁷.

Rezultatem przyjęcia tych kryteriów jest jedna nazwa rodzaju aktu prawa miejscowego – **rozporządzenie**. Jej wybór nie prowadzi do naruszenia Konstytucji, jako że nie wynika z niej *expressis verbis*, że tylko organy w niej wymienione mogą stanowić akty prawne tak nazwane. Ponadto zestawienie rozporządzenia z organem sprawczym – terenowym organem administracji, czy to rządowej, czy to samorządowej – jednoznacznie wyklucza uznanie, że jest to akt obowiązujący na obszarze całego państwa. Kierując się tradycją, można jedynie rozważyć pozostawienie przymiotnika „porządkowe” przy nazwie aktu regulującego zagadnienie nieujęte w ustawach, a istotne ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny.

W konkluzji powyższych wywodów można sformułować następujący postulat *de lege ferenda*: **akty prawa miejscowego powinny być stanowione jako rozporządzenia (jeżeli są to akty wykonawcze) oraz rozporządzenia porządkowe (jeżeli zawierają przepisy porządkowe)**.

Jego realizację najprościej przeprowadzić, zmieniając art. 87 ust. 2 Konstytucji (wskazując, że przybierają one postać rozporządzenia albo rozporządzenia porządkowego) oraz uchylając przepisy ustaw ustrojowych mówiące o rodzajach stanowienia aktów prawa miejscowego.

Przyjęcie tej propozycji umożliwi także wyeliminowanie wątpliwości, jakie obecnie wiążą się ze stwierdzeniem powszechnej mocy wiążącej aktów wykonawczych podejmowanych na podstawie upoważnień zawartych w prze-

⁴⁴ E. Kustra, *Normatywny wzór prawodawstwa ukształtowany w okresie transformacji, w: Przemiany polskiego prawa (1989-1999)*, red. E. Kustra, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, s. 108 i n.

⁴⁵ M. Świącki, H. Nowicki, op. cit., s. 63.

⁴⁶ J. Homplewicz przedstawiając stan prawny i poglądy na istotę zarządzenia, wręcz opowiada się za koncepcją zarządzeń, jako aktów normatywnych kierowanych do podległych organów administracyjnych (op. cit., s. 131).

⁴⁷ Analogicznie Rada Ministrów podejmuje rozporządzenia – kolegialnie, na posiedzeniach (art. 1 i 2 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. 2003, Nr 24, poz. 199 ze zm.).

pisach materialnego prawa administracyjnego, zwłaszcza, gdy ustawodawca nie stanowi wprost, że są to akty prawa miejscowego⁴⁸, co wymaga badania tzw. cech materialnych i formalnych tego aktu⁴⁹. Przepisy te w wielu przypadkach (zwłaszcza w odniesieniu do aktów podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego) zbędnie wskazują uchwałę jako formę, w której ma nastąpić wykonanie ustaw⁵⁰. Forma działania tych organów jest bowiem w ustawach ustrojowych określona. Wskazanie w tych upoważnieniach na rozporządzenie jako rodzaj aktu prawnego przetnie spory dotyczące uznania go za przepis powszechnie obowiązujący.

*Dr Tomasz Szewc jest adiunktem
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.*

TERMINOLOGY OF LEGAL INSTRUMENTS OF LOCAL LAW

Summary

The paper presents forms in which local laws are contained and characterises them. It also points out to some defects of existing regulations resulting from too many legal forms used by the legislature. Possible ways of unification of statutory solutions have been suggested.

⁴⁸ Np. art. uchylony 18 ustawy z 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2006, Nr 121, poz. 844 z późn. zm.

⁴⁹ Szerzej J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące...*, s. 30; B. Dolnicki, op. cit., s. 10; idem, *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003, s. 185; T. Szewc, *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, Przegląd Sejmowy 2006, nr 2. Zob. też wyrok NSA z 5 IV 2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765; wyrok NSA z 10 VII 2001 r., SA/Wr 2729/00, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2002, nr 1 oraz wyrok NSA z 14 XI 2003 r., II SA/Wr 1389/03, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2004, nr 1.

⁵⁰ Np. art. 104 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.