

EUGENIUSZ OCHENDOWSKI

PRAWOTWÓRCZA FUNKCJA GMINY

I. W celu przedstawienia prawotwórczej funkcji gminy jako wspólnoty samorządowej trzeba skoncentrować uwagę na aktach prawotwórczych, stanowionych przez organy gminy, ich swoistych cechach oraz problemach związanych z ich stanowieniem, wprowadzeniem w życie oraz pozbawianiem ich mocy obowiązującej. Konieczne jest też wskazanie na miejsce aktów prawotwórczych gmin wśród źródeł prawa w tym wśród źródeł prawa miejscowego (terenowych przepisów prawnych).

Pojęcie prawa miejscowego nie jest jednoznaczne. Pod określeniem prawo miejscowe można rozumieć „prawo, które obowiązuje wyłącznie na części terytorium państwowego. Może ono być wydane bądź to przez organy centralne, bądź też przez organy terenowe”¹. Na tym tle wyłącza się kwestia uściślenia pojęcia prawa miejscowego. Prawo miejscowe można rozpatrywać w dwóch aspektach: a) podmiotu stanowiącego prawo miejscowe, b) zakresu terytorialnego obowiązywania prawa.

W aspekcie podmiotowym za prawo miejscowe uważać należy tylko prawo stanowione przez podmioty nie będące organami centralnymi. Do nich należą gminy jako wspólnoty samorządowe, terenowe organy rządowej administracji ogólnej (województwie), jak i terenowe organy rządowej administracji specjalnej (np. administracji morskiej, górniczej) oraz terenowe organy organizacji samorządowych opartych na więzi podmiotowej (np. izby adwokackiej czy lekarskiej). Podmioty te mogą stanowić zarówno prawo o powszechnym zasięgu obowiązywania, jak i prawo wiążące jedynie podległe im jednostki organizacyjne, radnych czy członków organizacji samorządowej opartej na więzi podmiotowej.

Do podmiotów stanowiących prawo o ograniczonym terytorialnie zasięgu obowiązywania należą również zakłady pracy w rozumieniu Kodeksu, pracy i zakłady publiczne. Jednakże akty normatywne pochodzące od tej grupy jednostek organizacyjnych charakteryzują się szczególnymi cechami. I tak regulaminy pracy ustalane przez zakłady pracy

¹ J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973, s. 88.

zatrudniające stale co najmniej 50 pracowników zawierają normy prawne wiążące dany zakład pracy i jego pracowników², nie mają więc charakteru powszechnie obowiązującego. Odmienne, przepisy prawne stanowione przez zakłady publiczne mają moc powszechnie obowiązującą, gdyż normują stosunki prawne nawiązywane przez organy tych zakładów z ich użytkownikami³.

Z punktu widzenia zakresu terytorialnego obowiązywania przepisów prawa, do prawa miejscowego można zaliczyć, poza prawem stanowionym przez podmioty terenowe, również prawo stanowione przez organy centralne, jeśli ma ono obowiązywać tylko na części terytorium państwowego, np. na terenie kilku województw czy jednego województwa bądź jego części.

Z powyższego wynika, że określenie prawo miejscowe może oznaczać normy prawne zawarte W:

1) aktach normatywnych, których zakres obowiązywania jest ograniczony do części terytorium państwowego. Jest to najszersze określenie prawa miejscowego, które jest mało przydatne dla celów badawczych;

2) aktach normatywnych pochodzących od jednostek organizacyjnych o charakterze terenowym, które można nazwać prawem miejscowym w ścisłym znaczeniu. To pojęcie obejmuje zarówno akty normatywne powszechnie obowiązujące, jak i akty obowiązujące podmioty znajdujące się w szczególnych stosunkach zależności (np. zakład pracy a pracownik, zakład publiczny a użytkownik). Pojęcie to obejmuje akty normatywne o różnym podmiotowym zakresie obowiązywania, stanowione na podstawie różnych upoważnień i regulujące różnorodne stosunki prawne;

3) aktach normatywnych pochodzących od terenowych organów, które ustanawiają normy prawne obowiązujące obywateli lub inne podmioty nie pozostające w stosunkach zależności służbowej lub organizacyjnej od organu stanowiącego akt. Tak rozumiane prawo miejscowe obejmuje akty normatywne o stosunkowa najbardziej zbliżonym charakterze, tzw. akty powszechnie obowiązujące nazywane też aktami zewnętrznie obowiązującymi.

Dla ustalenia zakresu funkcji prawotwórczej gminy konieczne jest zwrócenie uwagi na akty normatywne, o których mowa wyżej w pkt 2,

² Por. art. 104 k.p. oraz rozp. RM z 20 XII 1974 r. w sprawie regulaminów pracy (Dz. U. 1974, nr 49, poz. 299 z późn. zm.).

³ Por. E. Ochendowski, *Formy działania zakładu*, w: *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa—Poznań 1973, s. 105 i n.; tenże, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci prof. Jerzego Starościaka*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 159 i n.

a więc zarówno akty powszechnie obowiązujące, jak i akty o charakterze wewnętrznym, które regulują przede wszystkim sprawy o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

Zaznaczyć należy, że ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁴ (zwana dalej ustawą) oraz ustawa z 22 III 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁵ spowodowały niepotrzebne komplikacje terminologiczne, gdyż przepisy prawne stanowione przez organy gminy nazwano przepisami gminnymi, a przepisy prawne stanowione przez wojewodów — prawem miejscowym, a przecież jedne i drugie stanowią prawo miejscowe w podanym wyżej i przyjętym powszechnie znaczeniu. Jest to po prostu pewna niezręczność legislacyjna.

II. Zachodzi pytanie, czy stanowienie prawa miejscowego jest autonomiczną funkcją gminy, funkcją pierwotną czy też funkcją, którą organy gminy spełniają tylko na podstawie upoważnień udzielonych im przez centralne organy państwowe, a więc funkcją pochodną.

Z art. 44 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ wynika, że gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym, na zasadach określonych przez ustawy. Już z tej przyczyny nie do przyjęcia byłby pogląd, że gminie przysługują jakieś prawa naturalne. Pogląd taki byłby sprzeczny z charakterem współczesnego państwa. Ze względu zaś na przytoczoną wyżej regulację konstytucyjną nie wymaga dalszego udowadniania. Ponadto wyprowadzanie kompetencji gmin z prawa naturalnego nie ma — w świetle obowiązującej regulacji prawnej — żadnego znaczenia.

Przepisy konstytucji gwarantują natomiast, że samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie (art. 43 ust. 1). Jest to konstytucyjna gwarancja, że gmina, posiadając osobowość prawną, jest podmiotem wykonującym funkcje administracji publicznej w imieniu własnym. Własna osobowość prawna i działanie w imieniu własnym podkreślają przyznaną gminie samodzielność wobec państwa. Wyklucza to włączenie gmin i ich organów do struktury organów administracji państwa. Natomiast nie zmienia to faktu, że gmina korzysta z kompetencji przyznanych jej w ustawach oraz że podlega nadzorowi sprawowanemu przez organy państwowe. Ponadto warto podkreślić, że to ustawodawca decyduje o tym, jakie sprawy publiczne należą do spraw o znaczeniu lokalnym.

⁴ Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95; nr 34, poz. 199; nr 43, poz. 253; nr 89, poz. 519; 1991, nr 4, poz. 18.

⁵ Dz. U. 1990, nr 21, poz. 123.

⁶ Dz. U. 1990, nr 16, poz. 94 i nr 29, poz. 171.

Do spraw o znaczeniu lokalnym nie należy prawo do określania przez gminy własnej organizacji. Regulacja organizacji gmin należy do materii ustawowej. Oczywiście ustawowa regulacja organizacji gmin ma w pewnym stopniu charakter regulacji ramowej, której dostosowanie do warunków poszczególnych gmin wymaga uzupełniających aktów prawotwórczych. Do wydawania tych uzupełniających aktów ustawa upoważnia gminy. Akty regulujące te zagadnienia można określić jako akty zawierające przepisy ustrojowo-organizacyjne, które w znacznym stopniu zawarte są w statutach gmin.

Istotną cechą samorządu terytorialnego jest jego kompetencja do wydawania aktów prawnych, zawierających normy prawne, a więc aktów, które nie mają imiennie oznaczonego adrestata oraz regulują nieokreśloną liczbę przypadków. Chodzi więc o kompetencję do stanowienia przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Rzeczowy zakres tych przepisów powinien odpowiadać zakresowi kompetencji samorządu terytorialnego. Pod względem podmiotowym przepisy te obowiązują, o ile w sposób wyraźny nie ogranicza się ich mocy obowiązującej do mieszkańców gminy, każdego, kto znajdzie się w sytuacji przewidzianej przez normę prawną.

Wymienione uprawnienia gminy są instytucjonalnie zagwarantowane; podlegają ochronie sądowej. Ta gwarancja nie wyklucza ograniczeń, wprowadzonych w drodze ustawowej, które jednak nie mogą dotyczyć samej istoty samorządu terytorialnego.

III. Wśród aktów zawierających przepisy ustrojowo-organizacyjne poczesne miejsce zajmuje statut gminy. Nazwa aktu „statut gminy” wskazuje na to, że nie chodzi o np. statut rady gminy czy urzędu, ale o statut gminy jako wspólnoty samorządowej. Według art. 3 ust. 1 ustawy statut stanowi o ustroju gminy. Przepisy ustawy zawierają odesłania do postanowień statutu gminy. I tak np. art. 22 stanowi, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów określa statut gminy. W statucie gminy mogą się znaleźć przepisy w zakresie: „1) wewnętrznego ustroju gminy oraz sołectw, dzielnic (osiedli), 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” (art. 40 ust. 2 ustawy).

Uchwalanie statutu gminy należą do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy).

Dodać należy, że organizację i zakres działania sołectwa, dzielnicy (osiedla) określa rada gminy odrębnym statutem (art. 35 ustawy).

Zachodzi pytanie, jaki charakter prawny mają statuty gmin. Z. Zell, odpowiadając na pytanie, czym jest statut w intencji ustawodawcy

twierdzi, że „jest to zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujących zadania, strukturę wreszcie sposób działania instytucji albo organizacji”⁷. Jego zdaniem ustawodawca w art. 40 ustawy wskazuje „na konieczność rozwiązywania problemów regulujących bazę działania wspólnoty, a więc np. ustalania z pozycji samorządowego statutu gminy właśnie przez ustalanie gminnych norm, gminy zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczność* publicznej”⁸. Praktycznie ma to oznaczać, że np. w statucie ustanawia się zasady organizacyjne korzystania z biblioteki gminnej (kto, kiedy, odpłatność), czy też ośrodka zdrowia lub teatru. W przepisach odnoszących się do organizacji urzędów i instytucji gminnych można uregulować np. problem czasu przyjmowania interesantów.

W literaturze 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.

Jeżeli statut gminy reguluje nie tylko organizację urzędu i inne sprawy wewnętrzne, ale również korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, to wówczas ma on charakter aktu normatywnego zawierającego przepisy prawne powszechnie obowiązujące.

Organem powołanym do stanowienia statutów jest organ uchwałodawczy, a więc w gminie — rada gminy, organ demokratycznie wybrany, który dla gminy spełnia rolę „ustawodawcy”. Uprawnienie do wydawania statutów oparte jest na generalnym upoważnieniu ustawowym do samodzielnego regulowania spraw. 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.

Uprawnienia do tworzenia statutów podlegają następującym ograniczeniom generalnym:

1. Pod względem rzeczowym uprawnienia te ogranicza każdorazowo zakres ustawowo określonych zadań i kompetencji osoby prawnej.

⁷ Z. Zell, *Prawo numer dwa*, Wspólnota 1990, nr 14 — wkładka „Projekt statutu gminy”, s. III.

⁸ *Ibidem*, s. IV.

2. Pod względem podmiotowym uprawnienia te ograniczone są do członków danej wspólnoty.

3. Zasada wyłączności ustawowej wymaga, aby ustawodawca podejmował istotne, szczególnie dotyczące praw podstawowych uregulowania, jak np. ustanowienie obowiązku korzystania z publicznych urządzeń wodociągowych.

Pozostaje jeszcze problem odgraniczenia regulacji typu statutowego od rozporządzeń prawnych. Kwestia może nasuwać trudności, gdy ten sam organ ma prawo stanowić jedne jak i drugie akty prawne. Jako kryterium rozgraniczenia proponuje się charakter funkcji (zadań). Sfery zadań własnych samorządu ma dotyczyć regulacja statutowa, zadań zleconych — rozporządzenia prawne. Pozostaje jednak dalsza kwestia, a mianowicie rozgraniczenie między zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi⁹.

Przytoczone wyżej uwagi dotyczące charakteru statutów można w zasadzie odnieść do statutów gmin przewidzianych przez ustawę.

O ile statut gminy zawiera przepisy prawne wykraczające poza sferę wewnętrzną organizacji gminy, a przede wszystkim gdy normuje zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, to należy go uważać za akt normatywny zawierający przepisy prawne powszechnie obowiązujące. Akt ten wydawany jest na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego przy wykorzystaniu kompetencji do samodzielnej regulacji stosunków prawnych w ramach tego upoważnienia.

IV. 1. Poza regulacją statutową gminy mogą wydawać dwojakiego rodzaju przepisy prawne powszechnie obowiązujące. Są to przepisy wydawane:

a) na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w innych ustawach niż ustawa o samorządzie terytorialnym (art. 40 ust. 1);

b) na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym — w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących — przepisy porządkowe (art. 40 ust. 3 i 4).

W doktrynie przyjmuje się, że miejscowe przepisy powszechnie obowiązujące charakteryzują się następującymi cechami:

a) możliwością normowania postępowania wszystkich kategorii adresatów,

⁹ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1986, wyd. 5, s. 48 - 50; por. też F. -L. Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, München 1984, wyd. 5, s. 72-77.

b) niezbędnością wyraźnego upoważnienia ustawowego do Wydania aktu normatywnego,

c) obowiązkiem zawiadamiania organu nadzoru o wydaniu aktu zawierającego takie przepisy.

d) obowiązkiem zgodnego z prawem ogłoszenia aktu zawierającego takie przepisy¹⁰.

2. Stwierdzenie, że akt normatywny należy do aktów zawierających przepisy prawne powszechnie obowiązujące oznacza, że normy prawne tam zamieszczone mogą regulować postępowanie czy zachowanie się wszystkich kategorii adresatów znajdujących się na obszarze właściwości miejscowej organu, który akt wydał, a więc osób fizycznych, organów państwowych i samorządowych, państwowych jednostek organizacyjnych, osób prawnych i organizacji społecznych. Nie trzeba dodawać, że nie każdy akt normatywny zawiera normy, których adresatami są wszystkie kategorie wymienionych podmiotów. Mogą być ustanowione 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.

Czy istnieje możliwość wyboru kategorii czy grup adresatów aktu zawierającego przepisy prawa miejscowego, czy organy gminy mogą prowadzić określoną politykę prawodawczą? Przy wydawaniu niektórych aktów prawa miejscowego możliwości wyboru kategorii adresatów nie ma, jeżeli podstawa prawna wydania danego aktu nie stwarza możliwości takiego wyboru. I tak np. adresatami uchwały rady gminy, podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z 10 IV 1974 r. — prawo lokalowe¹¹ w sprawie wprowadzenia bądź zniesienia szczególnego trybu najmu lokali i budynków będą podmioty określone w prawie lokalowym. W innych przypadkach, a zawsze gdy chodzi o przepisy porządkowe, organ wydający akt normatywny, kierując się po prostu celem regulacji prawnej, będzie mógł stosownie do tego celu zakreślić krąg adresatów norm prawnych zawartych w danym akcie.

3. Konieczność wykazania się wyraźnym upoważnieniem ustawowym świadczy o tym, że przepisy gminne są przepisami, które w hierarchii

¹⁰ H. Rot, w: H. Rot, K. Siarkiewicz, *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970, s. 29.

¹¹ Tekst jednolity: Dz. U. 1987, nr 30, poz. 165; zm.: Dz. U. 1989, nr 10, poz. 57; nr 20, poz. 108; nr 34, poz. 178; nr 35, poz. 192; 1990, nr 4, poz. 19; nr 32, poz. 190.

źródeł prawa zajmują pozycję zależną, pochodną. Normy wyższego rzędu, normy ustawowe określają przesłanki tworzenia norm niższego rzędu, ich przedmiot, zakres i sposób regulacji prawnej. Dotyczy to również przepisów gminnych.

Stosunek przepisu prawnego wyższej rangi do przepisu niższego rzędu może przybierać dwojaki charakter. Gdy chodzi o treść przyznanej kompetencji, to przepis wyższego rzędu (przepis ustawy) 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 upoważnienia¹². Sam zaś sposób upoważnienia może przybierać postać upoważnienia szczegółowego albo generalnego (ogólna norma kompetencyjna).

Upoważnienie szczegółowe określa organy kompetentne do wydania aktu normatywnego i materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze terenowego aktu normatywnego oraz reguluje niekiedy również inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa miejscowego, jak np. ustalenie obowiązku publikacji danego aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakterystyczną cechą upoważnienia szczegółowego jest to, że dotyczy ono materii ogólnie uregulowanej w akcie ustawodawczym, natomiast pewne kwestie szczegółowe pozostawione są do regulowania w drodze terenowego aktu normatywnego. Możliwe jest również takie rozwiązanie legislacyjne, że przepisy ustawy ustalają pewien reżim prawny z tym zastrzeżeniem, że ten szczególny reżim może być wprowadzany i znoszony na określonym terenie, np. w gminie lub mieście, w drodze terenowego aktu normatywnego. Takim szczególnym reżimem prawnym, którego wprowadzenie i zoszenie na danym terenie zależne jest od oceny organów samorządu terytorialnego jest szczególny tryb najmu lokali i budynków. Tryb ten wprowadza się i znosi w drodze uchwały rady gminy, przy czym uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹³.

Upoważnienie szczegółowe może upoważniać też do uwolnienia w drodze aktu normatywnego od zakazów wprowadzonych ustawą bądź też do wprowadzenia dodatkowych zakazów¹⁴.

¹² M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na Ziemiach Polski. I. Prawo państw zaborczych*, Poznań 1963, s. 6-7.

¹³ Por. art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z 10 IV 1974 r. — prawo lokalowe (tekst jednolity i późniejsze zmiany — jak w przypisie 11).

¹⁴ Por. np. art. 67 ust. 2 ustawy z 24 X 1974 r. — prawo wodne (Dz. U. 1974, nr 38, poz. 230; 1980, nr 44, poz. 201; 1989, nr 26, poz. 139 oraz nr 35, poz. 192).

Z upoważnienia szczegółowego wynika również komu udziela się kompetencji do stanowienia prawa miejscowego. I tak w upoważnieniu może się znaleźć sformułowanie, iż akt normatywny wyda lub może wydać rada gminy bądź Wojewoda.

Upoważnienie generalne dotyczy przepisów porządkowych. Gminne przepisy porządkowe mogą regulować różne materie, nie będące dotąd przedmiotem regulacji prawnej, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Ze względu na postać upoważnienia ustawowego do stanowienia przepisów gminnych, przepisy te można podzielić na przepisy wykonawcze, wydawane na podstawie upoważnienia szczegółowego oraz przepisy samoistne, wydawane na podstawie upoważnienia generalnego. Do przepisów samoistnych zaliczyć należy statuty, o których już była mowa wyżej, oraz przepisy porządkowe, które wymagają bliższego omówienia.

4. Przepisy porządkowe różnią się od przepisów wykonawczych kilkoma charakterystycznymi cechami. Do cech swoistych przepisów porządkowych należy — jak już wspomniano — wydawanie ich na podstawie upoważnienia generalnego. Takie upoważnienie świadczy, że przepisy porządkowe nie stanowią wykonania ustaw szczególnych, lecz normują sprawy nie uregulowane dotąd w przepisach prawa. Nie są to jednak sprawy z zakresu zadań własnych gminy jako wspólnoty samorządowej.

Kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych przysługuje radzie gminy jako organowi przedstawicielskiemu. Jednakże ze względu na szczególne, nadzwyczajne okoliczności ustawa dopuszcza wyjątek od tej zasady na rzecz zastępczego wydawania przepisów porządkowych przez zarząd gminy w formie zarządzenia („w przypadku nie cierpiącym zwłoki” — art. 41 ust. 2). Zarządzenie porządkowe wydane przez zarząd gminy podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Odmowa zatwierdzenia lub nieprzedstawienie do zatwierdzenia na najbliższej sesji pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej zarządzenia Wydanego przez zarząd. Ustawa nie określa z jakim dniem w takim przypadku zarządzenie traci moc. Należy przyjąć, że gdy rada gminy odmawia zatwierdzenia zarządzenia, to jednocześnie w swojej uchwale ustalić dzień utraty mocy zarządzenia, którego nie zatwierdza. Ustawa reguluje z jakim dniem zarządzenie porządkowe traci moc w przypadku nieprzedstawienia go przez zarząd do zatwierdzenia. Sądzę, że w tym przypadku dniem utraty mocy zarządzenia jest dzień sesji rady, na której należało przedstawić zarządzenie do zatwierdzenia.

Przepisy porządkowe mogą być wydawane po spełnieniu jednocześnie dwóch następujących przesłanek:

1) „w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”, tj. w przypadku braku uregulowania prawnego;

2) „jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”.

Pierwsza przesłanka jest spełniona, jeżeli jest brak uregulowania danej materii w przepisach prawa, stanowionych przez centralne organy państwowe, jak i w przepisach stanowionych przez terenowe organy rządowej administracji ogólnej bądź specjalnej. Ze względu na hierarchię źródeł prawa należy przyjąć, że późniejsze uregulowanie określonej materii w drodze przepisów ogólnopaństwowych bądź w skal; ponadgminnej wyłącza regulację w tym zakresie dokonaną gminnymi przepisami porządkowymi.

Należy postulować, aby organy gminy regulowały przepisami porządkowymi tylko takie sprawy, które w ogóle nadają się do unormowania prawnego. Pewnych spraw nie należy regulować prawnie jak gdyby z natury rzeczy, jak np. ilości zjadanych pokarmów, mimo że obżarstwo jest szkodliwe dla zdrowia.

Sądzić należy, iż ustalenie, czy dana norma prawna jest niezbędna dla ochrony życia i zdrowia obywateli nie będzie trudne. Natomiast więcej kłopotów może nasuwać ocena, czy dana norma prawna jest niezbędna dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. 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 zaopatrywania 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. Panujące poglądy się zmieniają. Jako przykład zmiany poglądów podaje się kąpiel w stroju topless, która obecnie — również w publicznych kąpieliskach — nie stanowi już naruszenia porządku publicznego¹⁵.

¹⁵ F.—L. Knemeyer, *Polizei- und Ordnungsrecht*, München 1985, wyd. 2, s. 41-43.

Te definicje i przykład pokazują, jak trudno jest dokonać właściwej oceny w konkretnej sytuacji, co służy zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Takiej oceny muszą dokonać każdorazowo twórcy przepisów porządkowych.

Ze względu na to, że regulacja prawna życia społecznego dokonana przez organy centralne jest coraz bardziej wszechogarniająca, dla uregulowań w drodze przepisów porządkowych nie pozostaje wiele miejsca. Sądzę, że przepisy porządkowe mogą regulować zachowanie bezpieczeństwa w czasie korzystania ze zbiorników wodnych w celu kąpieli i uprawiania sportów wodnych, zapewnienie porządku na campingu, w obozach wycieczkowych, harcerskich itp.

Wreszcie należy zaznaczyć, że w przeciwieństwie do gminnych przepisów wykonawczych, przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 ustawy). Dlatego uchwała rady gminy bądź zarządzenie zarządu zawierające przepisy porządkowe może zawierać przepisy karne, przy czym jedyną sankcją karną może być kara grzywny określona w granicach ustalonych przepisami kodeksu wykroczeń. Obecnie, po uwzględnieniu zmian, art. 24 § 1 kodeksu wykroczeń przewiduje, że grzywnę wymierza się w wysokości od 20 000 do 1 000 000 zł. W tych granicach organy gminy mogą ustalać karę grzywny za naruszanie przepisów porządkowych. Wprowadzenie do przepisów porządkowych przepisów karnych oraz określenie wysokości grzywny — w granicach wyżej podanych — pozostawiono uznaniu organu wydającego te przepisy. W przypadku wprowadzenia przepisów karnych kara grzywny będzie wymierzana w trybie określonym Przez kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a więc przez kolegia do spraw wykroczeń, które obecnie działają przy sądach rejonowych.

Brak przepisów karnych w akcie zawierającym przepisy porządkowe oznaczać będzie rezygnację ze stosowania środków karnych. Bez Względem na to, czy przepisy porządkowe będą przewidywać karę grzywny czy też nie, obowiązki prawne wynikające z przepisów porządkowych mogą być egzekwowane w trybie określonym ustawą z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶.

V. 1. Właściwość organów gminy do stanowienia przepisów gminnych uregulowana została w ten sposób, że zasadą jest, iż przepisy, o których mowa, ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1). Zasada ta dotyczy zarówno przepisów wykonawczych jak i porządkowych oraz ustrojowo-organizacyjnych. Wyjątek od tej zasady

¹⁶ Tekst jednolity: Dz.U. 1991, nr 36, poz. 161.

przewidziany jest dla wydawania przepisów porządkowych w przypadkach nie cierpiących zwłoki. Jak już zaznaczono wyżej, w takim przypadku przepisy porządkowe może wydać zarząd w formie zarządzenia, które wymaga zatwierdzenia na najbliższej sesji rady gminy (art. 41 ust. 1 i 2). Natomiast nawet w przypadku nie cierpiącym zwłoki zarządzenia porządkowego nie może wydać wójt lub burmistrz. Do takiego wniosku prowadzi interpretacja treści art. 41 ustawy; chyba więc dla usunięcia jakiegokolwiek wątpliwości w art. 32 ust. 1 ustawy wyraźnie wykluczono możliwość wydawania zarządzeń porządkowych przez wójtów i burmistrzów.

Czy wydawanie przez zarząd gminy przepisów porządkowych jest jedynym wyjątkiem od zasady, że przepisy gminne ustanawia rada gminy? Zdaniem E. Stobieckiego nie jest to jedyny wyjątek od zasady. Twierdzi on, że możliwe jest też wydawanie przez zarząd, w drodze wyjątku, przepisów wykonawczych, gdy ustawa szczególna tak stanowi. Jego zdaniem zarząd gminy może wydawać zarządzenia na podstawie przepisów dekretu z 23 IV 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiołowych. Autor przekonywująco uzasadnia swój pogląd¹⁷.

2. Ustawa nie zawiera żadnych postanowień co do inicjatywy prawotwórczej, przygotowywania projektów przepisów gminnych i trybu ich uchwalania. Materia ta może być uregulowana statutem gminy. W szczególności statut może określić rolę i zadania komisji w tej dziedzinie, jak i wprowadzać obowiązek przeprowadzania referendum co do wybranych, ważnych uregulowań prawnych.

3. Przepisy gminne ogłasza się przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej (art. 42 ust. 1).

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 X 1990 r. w sprawie zasad i trybu wydawania oraz rozpowszechniania wojewódzkich dzienników urzędowych¹⁸ w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „przepisy gminne, w zakresie określonym odrębną ustawą”. Ustawa o samorządzie terytorialnym nie przewiduje obowiązku ogłaszania przepisów gminnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Inne ustawy mogą przewidywać taki obowiązek. Przykładem jest tutaj powoływana wyżej ustawa — prawo lokalowe, co do obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał rad gmin w sprawie wprowadzenia lub zniesienia szczególnego trybu najmu lokali i budynków.

¹⁷ E. Stobiecki, *Przepisy gminne — organy właściwe*, Wspólnota 1991, nr 2-3, s. 15.

¹⁸ Dz. U. 1990, nr 71, poz. 421.

Przepisy gminne wchodzą w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego (art. 42 ust. 2). Ustawa wyłącza całkowicie możliwość wydawania przepisów gminnych z mocą wsteczną ich obowiązywania; jest to rozwiązanie słuszne.

Urząd gminy prowadzi zbiór przepisów gminnych dostępny do powszechnego wglądu w jego siedzibie (art. 42 ust. 3). Uważam, że w zbiorze tym powinny znaleźć się również akty prawa miejscowego wydane przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed 27 V 1990 r., które zostały zamieszczone w wykazie aktów prawa miejscowego nadal obowiązujących na obszarze gminy. Obowiązek uchwalenia i ogłoszenia takiego wykazu w terminie do 31 XII 1990 r. ustanowił art. 31 ust. 1 ustawy z 10 V 1990 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁹.

VI. 1. Nadzór nad działalnością organów gminy sprawują Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych — regionalna izba obrachunkowa. Organy te sprawują nadzór również nad działalnością prawotwórczą organów gminy. W celu umożliwienia sprawowania nadzoru wójt lub burmistrz obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia.

Uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia mu uchwały.

Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, może wstrzymać jej wykonanie. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Z powyższego wynika, że organ nadzoru, w przypadku istotnego naruszenia prawa, może wstrzymać wykonanie prawotwórczej uchwały organu gminy, co równa się zawieszeniu obowiązywania przepisów gminnych zawartych w tej uchwale. Ponadto organ nadzoru może orzec o nieważności prawotwórczej uchwały organu gminy, co jest równoznaczne z pozbawieniem jej mocy obowiązującej. W jednym jak i w drugim przypadku konieczne jest dokonanie stosownego ogłoszenia z podaniem daty, od której wstrzymuje się wykonywanie uchwały bądź uchwała przestaje obowiązywać. Z przepisów ustawy oraz k.p.a. nie wynika, czy takiego ogłoszenia ma dokonać sąd administracyjny czy też organ gminy. Sądzę, że w związku z art. 216a k.p.a. odpowiednie za-

¹⁹ Dz. U. 1990, nr 32, poz. 191 i nr 92, poz. 541.

stosowanie powinien mieć art. 213 k.p.a., co oznacza, że sąd, po wydaniu orzeczenia, zwraca niezwłocznie akta sprawy organowi gminy, który dokona stosownego ogłoszenia o utracie mocy uchwały prawotwórczej.

2. O ile organ nadzoru w terminie 30 dni od doręczenia mu uchwały nie stwierdził we własnym zakresie jej nieważności, to ma prawo zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Ponadto, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może — po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia — zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W tym przypadku nasuwa się pytanie, co oznacza określenie „uchwała podjęta przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej” (z art. 101 ust. 1 ustawy). Uważam, że to określenie obejmuje wszystkie uchwały organów gminy, będące aktami normatywnymi. Uchwały takie są źródłami prawa, a funkcja prawotwórcza polega zawsze na wykonywaniu władztwa²⁰.

W wyniku zaskarżenia uchwały organu gminy sąd administracyjny może stwierdzić nieważność uchwały w terminie jednego roku od daty jej podjęcia. Po upływie tego terminu sąd nie stwierdza nieważności uchwały, a jeżeli istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności sąd orzeka o niezgodności uchwały z prawem.

W wyniku sądowej kontroli uchwał organów gminy może, wskutek orzeczenia sądu administracyjnego, nastąpić utrata mocy obowiązującej prawotwórczej uchwały organów gminy.

3. Utrata mocy obowiązującej prawotwórczej uchwały organu gminy może nastąpić z takich przyczyn jak odmowa zatwierdzenia przez radę gminy zarządzenia porządkowego zarządu, o czym była mowa wyżej, upływ czasu, gdy uchwała ustanawia przepisy prawne tylko na czas określony, wreszcie przez uchylenie innym aktem prawotwórczym organu gminy.

Przepisy gminne wykonawcze mogą też utracić swoją moc w przypadku uchylenia ustawy, w której zawarte było upoważnienie do ich wydania.

VII. Ramy tego opracowania pozwoliły tylko na szkicowe przedstawienie funkcji prawotwórczej gminy. Wiele trudnych spraw, związanych z tą funkcją, trzeba będzie rozwiązywać w praktycznej działalności organów gmin. Wyłoni się z pewnością problem stosunku gminnych przepisów porządkowych do rozporządzeń wojewodów. Problem ten

²⁰ Szerzej problem ten omawiam w głosie do postanowień NSA z 24 IX 1990 r. (sygn. I SA 847/90) oraz z 27 IX 1990 r. (sygn. SA Wr. 952/90), która opublikowana będzie w nowym miesięczniku „Samorząd Terytorialny” nr 1/1991, s. 45 - 51.

wymaga obszerniejszych rozważań i dlatego nie został omówiony w tym artykule. Interesująca będzie obserwacja działalności prawotwórczej gmin oraz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego wydawanych po rozpoznaniu skarg na prawotwórcze uchwały organów gmin.

LEGISLATIVE FUNCTION OF A COMMUNE

S u m m a r y

The author discusses the issues connected with the legislative activity of the organs of a commune, in the light of the Act of 8 March 1990 on Territorial Self-Government. The subject-matter of the analysis is the notion of legislative acts enacted by communal organs and their classification. The author distinguishes communal organizational regulations (including communal charters), executive regulations (based on specific statutory delegation), and internal regulations (based on general statutory delegation).

Communal organizational regulations regulate in the first place the internal structure of a commune and the organization of communal offices and institutions. They are issued on the basis of general delegation contained in the Act on Territorial Self-Government. The contents, scope and subject-matter of communal executive regulations is determined by specific delegations contained in various other statutes. In turn, internal regulations may be issued if it is necessary for the protection of life or health of citizens, or for the protection of law and public order. The delegation to issue such regulations is contained in the Act on Territorial Self-Government.

The author also discusses the procedure of enacting communal regulations, the method of announcing them and the system of supervision over the legislative activity of a commune, including the control executed by the Chief Administrative Court. The said control may be initiated both by the complaint lodged by a supervisory organ as well as by a complaint lodged by a citizen. Finally, the author discusses the grounds for the loss of binding force of communal regulations.