

## PRAWO MIEJSCOWE A PRZEPISY GMINNE

MAREK SZEWCZYK, KRYSZTOF ZIEMSKI

I. Zmiany regulacji prawnych dotyczących systemu zarządu lokalnego zrodziły wiele wątpliwości, także co do ugruntowanego już w doktrynie aparatu pojęciowego. W nowych regulacjach prawnych ustawodawca często posługuje się bowiem terminologią, która nie zawsze w sposób oczywisty odpowiada poczynionym wcześniej ustaleniom. Wspomniane zmiany dotyczą między innymi działalności normodawczej organów terenowych. Stosownie do wcześniej obowiązujących uregulowań ustawowych wszystkie mające moc powszechnie obowiązującą i charakter normatywny akty stanowione przez upoważnione do tego organy terenowe — tak przedstawicielskie, jak i wykonawcze o właściwości ogólnej, objęte były pojęciem „prawa miejscowego”<sup>1</sup>. Odpowiadało to zgodnym w tej mierze poglądom doktryny<sup>2</sup>. Upraszczając sprawę można powiedzieć, że w doktrynie przyjmowano, iż przez prawo miejscowe rozumie się zespół norm, który charakteryzują takie cechy, jak pochodzenie od państwowych organów terenowych, stanowienie na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie lub akcie wydanym na podstawie delegacji ustawowej oraz powszechne obowiązywanie na całości, bądź części obszaru jednostki podziału administracyjnego państwa. Obecnie ustawodawca posługuje się w tym zakresie zróżnicowaną terminologią: stanowione przez wojewodów powszechnie obowiązujące akty normatywne nazywa „prawem miejscowym”<sup>3</sup>, natomiast akty

<sup>1</sup> Patrz art. 66 ustawy z 23 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm.

<sup>2</sup> Na temat pojęcia prawa miejscowego patrz: H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Przepisy prawne rad narodowych*, Warszawa 1966, s. 14 i n., K. Siarkiewicz, *Uchwałodawcza działalność rad narodowych i ich prezydów*, Warszawa 1971; J. Starościak, w: *System prawa administracyjnego*, T. 1, Ossolineum 1911, s. 131 i n., H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, PWN 1977, s. 66 - 87; J. Jagielski, *Prawo miejscowe*, Organizacja — Metody — Technika 1986, Nr 4, s. 7.

<sup>3</sup> Patrz rozdz. IV ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz. U. Nr 21, poz. 123.

normatywne stanowione przez gminy i ich reprezentacje — „przepisami gminnymi”<sup>4</sup>. Taki stan rzeczy uzasadnia postawienie pytania, czy wprowadzone do tekstów ustaw wskazane zróżnicowanie terminologiczne daje się interpretować jako racjonalne i znajdujące oparcie w dotychczasowych ustaleniach doktryny, czy też jest ono wyłącznie dziełem przypadku? Założenie o racjonalności prawodawcy pozwala przyjmować, że wyprowadzenie owego zróżnicowania jest zamierzone i implikuje określone konsekwencje. Zadaniem, jakie stawiamy sobie w niniejszym opracowaniu, jest próba zrekonstruowania przesłanek, leżących u podstaw wprowadzonego rozróżnienia, które można by przypisać prawodawcy racjonalnemu.

II. Już pobieżna analiza materiału legislacyjnego pozwala stwierdzić, że różnica pomiędzy „prawem miejscowym”, a „przepisami gminnymi” leży w kręgu podmiotów upoważnionych do ich stanowienia. W świetle obowiązujących przepisów „prawo miejscowe” stanowione ma być przez wojewodów, a więc organy państwa, działające w jego imieniu i na jego rachunek. „Przepisy gminne” natomiast stanowione mają być przez organy odrębnych od państwa podmiotów prawa publicznego, tj. przez gminy i wyłaniane przez nie reprezentacje. Spostrzeżenie to skłania jednak do postawienia pytania o to, czy należy z nim łączyć jakieś dalsze konsekwencje powiązane z ewentualnymi dalszymi różnicami między określonymi w tytule niniejszego opracowania aktami?

Już na wstępie zwraca uwagę fakt, że o jednych z tych przepisów ustawodawca mówi wprost, iż zawarte w nich normy to normy prawa (prawo miejscowe), nie wypowiadając się natomiast na temat charakteru drugich, to jest norm zawartych w przepisach gminnych. Należałoby rozważyć zatem, czy takie rozróżnienie oznacza, że przepisy gminne nie wyrażają norm prawa? Na gruncie powszechnie akceptowanej definicji prawa przyjąć można, że przepisy gminne, a w każdym razie ich część, zawierają normy odpowiadające cechom przypisywanym normom prawa. Są to bowiem normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, wydawane przez wyraźnie do tego ustawowo upoważnione podmioty. Ustawodawca a priori uznaje je za element składowy systemu prawa pod warunkiem, że ustanowione zostaną z zachowaniem określonych przez niego wymogów. W sytuacji, gdy do systemu prawa zaliczyć można tak normy zawarte w aktach prawa miejscowego, jak i w aktach

<sup>4</sup> Patrz rozdz. IV ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

<sup>5</sup> Szczegółowy wywód na ten temat przedstawili autorzy artykułu *Kompetencje normodawcze samorządu terytorialnego*, Organizacja — Metody — Technika 1990, Nr 8-9, s. 2 i n.

zawierających przepisy gminne sprawą otwartą pozostaje kwestia, w jakiej relacji pojęciowej pozostają normy zawarte w tych dwóch grupach przepisów.

Próbie udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie rozpocznijmy od ustalenia, jakim cechom odpowiadają normy zaliczane wprost przez prawodawcę do prawa miejscowego. Z art. 20 ust. 1 ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123) wynika, że wojewodowie stanowić mogą przepisy prawne powszechnie obowiązujące na całości bądź części terytorium województwa. Stosownie do postanowień art. 21 w związku z art. 20 ust. 1 tejże ustawy prawo miejscowe stanowione winno być przez wojewodów w formie rozporządzeń dwojakiego rodzaju. Jedne z nich — rozporządzenia wykonawcze — stanowione mogą być na mocy wyraźnych upoważnień udzielonych wojewodom w ustawach szczególnych. Drugie — rozporządzenia porządkowe — stanowione być mogą na mocy ogólnego upoważnienia zawartego w art. 22 powołanej wyżej ustawy.

Z treści art. 4 ust. 3 tej ustawy wynika, że wojewoda podejmować może działania w formie rozporządzeń, zarządzeń oraz decyzji. Jak powyżej wskazaliśmy rozporządzenie jest nazwą zastrzeżoną dla formy działań normodawczych podejmowanych przez wojewodów ze skutkiem w postaci powszechnego obowiązywania norm w tej formie ustanowionych. Łączy się to z możliwością określania treści praw i obowiązków podmiotów wojewodzie nie podporządkowanych organizacyjnie. Znaczenie określenia „decyzja”, podobnie, jak „rozporządzenie”, nie budzi wątpliwości. Decyzja jako prawna forma działań administracji jest aktem stosowania prawa, zawierającym normy indywidualne i konkretne. W powyższej sytuacji „zarządzenie”, o którym mowa we wspomnianym już art. 4 ust. 3 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, pojmować można jedynie jako akt stanowienia prawa — podobnie, jak rozporządzenie. Skoro jednak rozporządzenia mają być aktami prawa powszechnie obowiązującego, a zarządzenia nie zostały w wymienionej ustawie do nich zaliczone, to mogą one być wyłącznie aktami prawa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązującego).

W świetle powyższych ustaleń stwierdzamy, że do aktów prawa miejscowego zaliczyć należy rozporządzenia wykonawcze oraz rozporządzenia porządkowe wojewodów, wykluczając z zakresu tego pojęcia ich zarządzenia. To kategoryczne stwierdzenie nie dotyczy jednak ogółu zarządzeń zastępczych stanowionych przez wojewodów na podstawie upoważnienia udzielonego im w art. 95 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzierytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95, zm: Dz.U. nr 34, poz. 199

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 43, poz. 253) zwanej dalej „ustawą samorządową”, do których Wrócimy w dalszej części opracowania.

Zgodnie z powyższym można skonstatować, że „prawo miejscowe” w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, to wyłącznie normy prawa powszechnie obowiązującego, stanowione przez organy terenowe. Powyższe odpowiada w pełni ustaleniom poczynionym w tym zakresie przez doktrynę prawa administracyjnego. Do podobnej konkluzji doszedł E. Ochendowski we wcześniej już opublikowanym na łamach Ruchu Prawniczego Ekonomicznego i Socjologicznego artykule<sup>6</sup>.

W odniesieniu do przepisów gminnych próba określenia, czym one są jest zabiegiem zdecydowanie bardziej skomplikowanym. Wątpliwości co do charakteru przepisów gminnych zostały podniesione przez E. Ochendowskiego we wspomnianej publikacji. Przyczyną tego jest znacznie większa różnorodność aktów normatywnych stanowionych przez organy gminy. Pojęcie przepisów gminnych obejmuje dwie zasadnicze grupy aktów: akty stanowione na podstawie szczegółowego umocowania ustawowego (art. 40 ust. 1 ustawy samorządowej) oraz akty stanowione na podstawie umocowań ogólnych (tzw. blankietowych), rozsianych w wielu przepisach ustawy samorządowej<sup>7</sup>. Dla stanowienia aktów pierwszego rodzaju art. 40 ust. 1 jest niewystarczający jako ich podstawa prawna. Niezbędne jest istnienie szczegółowych upoważnień zawartych bezpośrednio w ustawach, bądź innych aktach wykonawczych w stosunku do ustaw. Wystarczającą podstawą stanowienia przepisów blankietowych mogą być przepisy zawarte wyłącznie w ustawie samorządowej.

Przepisy blankietowe nie stanowią kategorii jednolitej. Zaliczamy do nich akty, dla których zaproponowano już w czasopiśmiennictwie określenie „ustrojowo-organizacyjne”<sup>8</sup>; (art. 40 ust. 2 ustawy samorządowej), akty o charakterze porządkowym (art. 40 ust. 3), akty dotyczące samoopodatkowania się przez mieszkańców gminy (art. 12 ust. 1). Zauważmy nadto, że akty te mogą stanowić różne podmioty: rada gminy, zarząd

<sup>6</sup> E. Ochendowski, *Przepisy gminne*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, z. 2.

<sup>7</sup> Upoważnienia tego typu zawierają przykładowo: art. 5 ust. 2, mówiący o kompetencji rady gminy do tworzenia sołectwa, osiedla lub dzielnicy, art. 12 ust. 1 i 2 mówiący o możliwości rozstrzygania w różnych sprawach, w tym o samoopodatkowaniu się mieszkańców gminy, w drodze referendum, art. 18 ust. 2 pkt 1 mówiący o uchwalaniu statutu gminy i pkt 7 mówiący o ustalaniu przez radę zakresu działania sołectwa i dzielnicy, art. 21 mówiący o powołaniu komisji rady oraz określaniu przedmiotu ich działania, art. 35 mówiący o uchwalaniu statutów jednostek pomocniczych gminy, art. 37 mówiący o zasadach i trybie przeprowadzania wyborów do organów uchwałodawczych jednostek pomocniczych gmin miejskich.

<sup>8</sup> E. Ochendowski, *Przepisy gminne*; E. Stobiecki, *Przepisy gminne. Organy właściwe*. Tygodnik „Wspólnota” 1991, Nr 2 - 3 (44-45), s. 15.

(w odniesieniu do przepisów porządkowych — art. 41 ust. 2) a także w formie referendum wszyscy członkowie danej wspólnoty terytorialnej.

Wśród przepisów „ustrojowo-organizacyjnych” stwierdzamy dalsze ich wewnętrzne zróżnicowanie. Spotykamy tu przepisy regulujące wewnętrzny ustrój gminy (statuty gmin, określające sposób zorganizowania i funkcjonowania organów gminy oraz kreujące gminne jednostki organizacyjne), przepisy określające wewnętrzną organizację urzędów i instytucji gminnych (np. regulaminy urzędów gminnych, gminnych bibliotek, czy domów kultury), przepisy określające zasady zarządu mieniem gminnym (np. uchwały ograniczające swobodę zarządu gminy, burmistrza, albo innej osoby zawiadującej mieniem gminnym w zakresie zawierania cywilno-prawnych umów mających za przedmiot składniki wspomnianego mienia) i przepisy określające zasady i tryb korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej (np. stanowienie o zasadach odpłatności za korzystanie ze środków lokalnego transportu zbiorowego).

Część z tych przepisów zawiera normy adresowane wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych podmiotowi stanowiącemu, a zatem normy tradycyjnie klasyfikowane jako normy prawa wewnętrznie obowiązującego. Za takie uznajemy akty określające organizację urzędów i instytucji gminnych oraz akty ustalające reguły zarządu mieniem gminy<sup>9</sup>. W tej części zatem przepisy gminne nie dają zaliczyć się do prawa miejscowego, gdyż nie posiadają cechy powszechnego obowiązywania. Natomiast takie akty przepisów gminnych, jak akty określające zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, statuty<sup>10</sup>, akty zawierające przepisy porządkowe, akty w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy na określone cele będą mogły mieć charakter aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Niemniej i tu stwierdzić można dalsze zróżnicowanie. Wśród aktów określających zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wystąpią z pewnością powszechnie obowiązujące akty normatywne: np. uchwały rad gmin określające zasady odpłatności za korzystanie ze środków komunikacji, zasady i warunki prowadzenia handlu w miejscach publicznych, nie przeznaczonych do tego celu (ulice, chodniki, parki, gminne zakłady użyteczności publicznej). Obok nich wystąpią również akty normatywne typu zakładowego:

<sup>9</sup> Podobne stanowisko zajął w przedmiotowej sprawie sąd administracyjny: Patrz wyrok NSA z 6 marca 1991, I SA 1251/90 Tygodnik „Wspólnota”, 1991, Nr 20, s. 14.

<sup>10</sup> Na temat statutów gmin patrz: Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1991, s. 23 i n. oraz tenże: *Regulacja ustroju*, Tygodnik „Wspólnota” 1991, Nr 39, s. 14.

nie pochodzące wprawdzie od organów zakładów lecz od organów gminy, ale adresowane wyłącznie do ich destynatariuszy. W takiej sytuacji nie mieli byśmy do czynienia z podległością organizacyjną, gdyż nie można w takich wypadkach wykazać istnienia podporządkowania organizacyjnego, jakie zwykle istnieje pomiędzy kierownikiem zakładu administracyjnego, a jego destynatariuszem. Ten moment prowadzi do wniosku, że przepisy gminne tego typu również będą miały charakter powszechnie obowiązujący. Podobnie charakter przepisów powszechnie obowiązujących będą miały akty regulujące zasady korzystania z urządzeń gminnych nie mających charakteru zakładu administracyjnego (np. z parku, lasu komunalnego, otwartego kąpieliska). Nie można też wykluczyć sytuacji, iż gmina utworzy zakład administracyjny poza swoim terenem. Należy uznać, że w takich wypadkach jej organy będą władne ustalić zasady korzystania z usług tego zakładu. Powstanie jednak wówczas sytuacja, w której organy gminy wkroczyłyby swymi kompetencjami normodawczymi poza obręb gminy. Uregulowania ustanowione w tego typu sytuacjach nie dają się pomieścić w zakresie pojęcia „prawo miejscowe”, ani też pojęcia „przepisy gminne” w myśl powyżej wskazanych kryteriów.

Szczególną kategorię stanowią też akty przepisów gminnych, jakimi są uchwały rad gminnych określające ustrój gmin (statuty gmin). Przyjąć należy, że normy w nich zawarte, określające między innymi zakres właściwości organów gminy i gminnych jednostek organizacyjnych mają charakter powszechnie obowiązujący np. wówczas, gdy wpływają na zakres właściwości rzeczowej i miejscowej organów gminy. Jednakże w odniesieniu do tej kategorii przepisów gminnych w doktrynie został sformułowany pogląd zgodnie z którym postanowienia statutów — jako aktów o charakterze ustrojowym — nie mogą stanowić podstawy prawnej nakładania obowiązków na obywateli i ich organizacje ani podstawy udzielania im uprawnień<sup>11</sup>.

Kolejnym rodzajem przepisów wydawanych na podstawie upoważnienia blankietowego są przepisy porządkowe, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy samorządowej. Przepisy te mogą być wydawane tylko w wyjątkowych okolicznościach. Po pierwsze zaistnieć musi stan choćby potencjalnego zagrożenia takich dóbr, jak życie, zdrowie obywateli, porządek, spokój, bezpieczeństwo publiczne. Po drugie przepisy powszechnie obowiązujące nie zawierają regulacji dotyczących takich sytuacji, ani delegacji do ustanowienia przepisów umożliwiających odsunięcie stanu zagrożenia dla wymienionych dóbr. Wcześniejsze wydanie przepisów porządkowych przez inny organ wyklucza możliwość uregulowa-

<sup>11</sup> Z. Leoński *Regulacja ustroju*, s. 14.

nia tej sytuacji w tym samym trybie (analogiczne kompetencje przysługują wszak również wojewodzie). Po trzecie wreszcie przepisy te mogą zawierać wyłącznie regulacje w zakresie niezbędnym dla zapobieżenia istniejącemu zagrożeniu. Przepisy te mają zatem charakter uzupełniający system źródeł prawa. Wskazuje się też niekiedy, że stanowią one relikty państwa policyjnego<sup>12</sup>.

Charakter blankietowy ma także przewidziane w art. 12 w związku z art. 11 ustawy samorządowej upoważnienie do samoopodatkowania się. Stosownie do powołanych wyżej przepisów członkowie wspólnoty lokalnej mogą w drodze referendum nałożyć sami na siebie obowiązek podatkowy z przeznaczeniem na cele publiczne. Powszechnie obowiązujące normy ustanowionych w ten sposób ograniczone jest nie tyle do terenu gminy, co do kręgu członków danej wspólnoty samorządowej.

III. Zagadnienie odrębne stanowi kompetencja wojewodów do wydawania tzw. zarządzeń zastępczych, o których mowa w art. 95 ustawy samorządowej. Są to akty, które wojewodowie mogą wydawać w ramach przysługujących im uprawnień nadzorczych nad wykonywaniem zadań zleconych przez gminy. Zastępować one mają uchwały organów gminy. Wojewoda może bowiem wstrzymać wykonanie uchwały rady lub zarządu gminy podjętej w zakresie zadań zleconych i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując jednocześnie pożądaną kierunek rozstrzygnięcia. Jeśli uchwała podjęta w wyniku ponownego rozstrzygnięcia nie uwzględnia wskazówek wojewody, może on tę uchwałę uchylić i daną sprawę uregulować własnym zarządzeniem, nazwanym w ustawie samorządowej „zastępczym”. W zależności od charakteru zastępowanej uchwały będą one aktami normatywnymi powszechnie lub wewnątrznie obowiązującymi, bądź też aktami indywidualnymi. Z powyższego względu niemożliwym jest przesądzenie generalnie o ich charakterze. Jeśli jednak zastępować one będą akty prawa powszechnie obowiązującego stanowiąc będą tym samym akty prawa miejscowego.

Zarządzenia zastępcze wojewody nie mogą zastępować uchwał organów gminy zawierających przepisy porządkowe. Z mocy art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy samorządowej sprawy porządku publicznego zaliczone zostały do zadań własnych gminy. Zarządzenia zastępcze dotyczyć mogą jedynie uchwał podjętych przez organy gminy w zakresie zadań zleconych.

IV. Na podstawie powyższych ustaleń stwierdzamy, że do prawa miejscowego zaliczył ustawodawca wprost tylko akty odpowiadające określo-

<sup>12</sup> M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski*, Poznań 1963, s. 9.

nym cechom, pozostają w tej mierze w zgodzie z ustaleniami poczynionymi w doktrynie prawa administracyjnego. Spośród działań normodawczych terenowych organów rządowej administracji ogólnej bez wątplenia cechom prawa miejscowego odpowiadają wydawane przez wojewodów: rozporządzenia wykonawcze, rozporządzenia porządkowe oraz te spośród zarządzeń zastępczych, które zastępować będą akty gminne mające charakter powszechnie obowiązujący.

Spośród aktów zawierających przepisy gminne tylko niektóre posiadają cechy przypisywane w doktrynie normom prawa miejscowego. Do aktów posiadających takie cechy zaliczamy wszystkie akty wydawane w warunkach określonych w art. 40 ust. 1 ustawy samorządowej, a zatem powszechnie obowiązujące akty wydawane na podstawie wyraźnych i szczegółowych upoważnień ustawowych zawartych w ustawie samorządowej lub w innych ustawach, a nadto akty porządkowe stanowiące przez radę lub zarząd gminy na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy samorządowej. Do prawa miejscowego zaliczymy także niektóre z norm stanowiących stosownie do postanowień określonych w art. 40 ust. 2 ustawy samorządowej: te mianowicie, które mają charakter powszechnie obowiązujący na obszarze gminy. Będą to uchwały rad gmin stanowiące o jej ustroju oraz akty określające zasady i tryb korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej.

Zważywszy na wskazaną różnorodność aktów stanowiących przedmiot regulacji zawartej w rozdziale IV ustawy samorządowej, zatytułowanego „Przepisy gminne” stwierdzamy, że posłużenie się w odniesieniu do nich określeniem „prawo miejscowe” byłoby wręcz nietrafne. Stosownie do art. 1 i 2 ustawy samorządowej gmina jest podmiotem wyposażonym w odrębną osobowość prawa publicznego. Podstawy całej działalności normodawczej organów tej osoby prawnej poddane zostały kompleksowej regulacji w jednym rozdziale. W tymże rozdziale — jak wykazaliśmy — pewna tylko grupa aktów normatywnych odpowiada określonym przez doktrynę dla prawa miejscowego cechom. Jak widać zatem, określenie „przepisy gminne” nie jest wynikiem przypadku, czy też błędu. Posłużenie się nim uzasadnić można względami techniki legislacyjnej (chęcią ujęcia całości działalności normodawczej gminy w jednym rozdziale ustawy). Nie pozostaje to w niezgodności z ustaleniami doktryny, jak również z innymi regulacjami prawnymi, w tym z rozdziałem IV, zatytułowanym „Prawo miejscowe”, ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. W celu uniknięcia ewentualnych nieporozumień można było z pewnością wydzielić w ustawie samorządowej (analogicznie jak w ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej) w odrębnym rozdziale postanowienia stricte dotyczące prawa miejscowego pochodzącego od organów gminy. Rozdział



taki obejmować powinien także uregulowania stanowiące w drodze referendum jako istotnego źródła prawa miejscowego. Realizacja takich postulatów prowadziłyby w naszej ocenie do udoskonalenia tekstu ustawy samorządowej. Jednakże możliwość ich zgłoszenia nie uzasadnia — zdaniem autorów — sformułowanego przez E. Ochendowskiego wniosku, że obecna regulacja w omawianym zakresie jest godną wytknięcia niezręcznością legislacyjną.

## LOCAL LAW AND COMMUNAL LAW

### S u m m a r y

The authors attempt to answer the question whether the distinction present in the legislative acts, namely the distinction between „local law” and „communal law” is rational and whether it is the product of the legal doctrine or its origin is merely accidental. The authors conclude that the said distinction corresponds with jurisdictional delimitation, although the ultimate delimitation of the scope of local law and communal law may sometimes be faced with difficulties, for some communal legislation might be qualified as local law enacted by communal organs.