

Akty prawa miejscowego

„Zasada samorządności wymaga, żeby ludność danej jednostki podziału terytorialnego w osobach swych przedstawicieli była ustawowo uprawniona do regulowania – w sposób nie uchybiający przepisom wydanym przez władze wyższego rzędu i z mocą obowiązującą tylko na terytorium danej jednostki samorządowej – tych dziedzin życia społecznego, które są objęte zakresem kompetencji samorządu” [Mała encyklopedia prawa, Warszawa 1959, s. 298.].

Pojęciem prawa miejscowego można objąć system aktów prawotwórczych dwojakiego rodzaju [W. Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, rozdz. V-VI.]:

- 1) zawierających przepisy prawne powszechnie obowiązujące (na określonym terytorium),
- 2) zawierających przepisy prawne kierownictwa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązujące np. w układzie organizacyjnym samorządu terytorialnego, systemie organów administracji morskiej).

W układzie warunkującym działalność prawotwórczą organów lokalnych (oraz centralnych) nie znajdujemy wypowiedzi wyraźnie definiujących pojęcie aktu prawotwórczego „powszechnie obowiązującego” na danym obszarze (lub w skali całego państwa). Nasza klasyfikacja ma więc charakter podziału teoretycznego (doktrynalnego) uwzględniającego jednakże określone wypowiedzi ustaw oraz poglądy nauki prawa i elementy praktyki legislacyjnej i interpretacyjnej (orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, NSA, sądów powszechnych, decyzje organów administracji itd.); znajduje też określony wyraz w projektowanej ustawie o tworzeniu prawa [S. Wronkowska, J. Wróblewski, Projekt ustawy o tworzeniu prawa, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6, s. 3-18.]. Być może, byłoby dobrze, aby

pojęcie aktów prawotwórczych powszechnie obowiązujących składało się z dużej liczby elementów, charakteryzujących naturę prawną tego rodzaju aktów prawa miejscowego. Wyróżniamy trzy podstawowe elementy:

- ogólny charakter norm postępowania dotyczących wszystkich kategorii adresatów (na terytorium danego organu prawotwórczego),
- określone ustawowo warunki prawne stanowienia aktów prawotwórczych,
- obowiązek zgodnego z wymaganiami ustawy ogłoszenia aktu prawotwórczego. Rozwinięcie tej koncepcji wymaga osobnego wywodu.

Podobnie jak poprzednio wyróżniony typ aktu prawotwórczego, również normy prawne kierownictwa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązujące, normatywne akty wewnętrzne) nie znajdują wyraźnego określenia w prawie obowiązującym. Trzeba więc będzie konstrukcję tego typu aktu prawnego oprzeć na pewnych wypowiedziach ustawodawstwa oraz poglądach doktryny i elementach praktyki prawnej; konstrukcją tego rodzaju aktu prawotwórczego operuje również wspomniany projekt ustawy o tworzeniu prawa. Mamy więc tutaj do czynienia z sytuacją podobną do tej, w jakiej tradycyjna doktryna prawnicza poszukująca kryterium prawa (normy prawnej) nie znajdowała cechy prawa obowiązującego (pozytywnego) w regułach instrukcji, wytycznych, okólników itp., mimo iż ani konstytucje, ani też ustawy zwykłe nie zawierały w tym przedmiocie wyraźnych klauzul definicyjnych czy w inny sposób określających pojęcie prawa (aktu prawotwórczego, normy prawnej). Rzecz jasna, podobieństwo jest tylko powierzchowne, albowiem w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie można ograniczać koncepcji prawa tylko do norm powszechnie obowiązujących (w znaczeniu podanym wyżej), pozostawiając poza pojęciem prawa (norm prawnych) akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego [T. Kuta, Układ kompetencyjny między parlamentem i rządem w dziedzinie stanowienia prawa administracyjnego,

(W:) Państwo, prawo, społeczeństwo..., s. 100, 104-106.]

Być może, byłoby dobrze, aby pojęcie aktu prawotwórczego kierownictwa wewnętrznego – w obrębie określonego układu organizacyjnych więzi (pionowych, poziomych, służbowych) – uwzględniało bardzo dużo elementów. Dla celów tej pracy wystarczy jednak, jeśli wskaże się trzy podstawowe elementy, dostatecznie jasno charakteryzujące tego rodzaju normy prawne, odróżniające je od norm powszechnie obowiązujących. Mamy więc trzy następujące cechy:

- normowanie zachowań się adresatów usytuowanych wewnątrz wyodrębnionego podukładu organizacyjnego państwa (np. system organów administracji leśnej) i samorządu terytorialnego (np. aparat urzędu miejskiego),
- ogólne związanie aktu prawotwórczego przepisami prawnymi określającymi organizację i kompetencje organów (podmiotów) stanoowiących prawo,
- brak generalnie określonego ustawowo obowiązku ogłoszenia aktu prawotwórczego. Rozwinięcie tej koncepcji wymaga osobnego wywodu.

Trudno jednak sobie wyobrazić – teoretycznie i praktycznie – system prawa stanowionego, w tym również prawa miejscowego, jako całkowicie zamknięty porządek prawny, tzn. taki, który sam w sposób wyczerpujący określałby nie tylko metody swoich zmian i uzupełnień, ale również wyszczególniał sposoby interpretacji przepisów prawnych, opisywał mechanizmy dekodowania norm z przepisów, np. przez odwołanie się do „przyjętych zwyczajów”, „kryterium celowości”, „zgodności z polityką rządu”, „interesów miejscowych” itp. Tak i tylko tak należało rozumieć „otwarcie” ujętego modelowo „zamkniętego” systemu prawa ustawowego, jeśli system ten ma się różnić od innych, z założenia otwartych czy może lepiej pluralistycznych systemów prawnych (*common law*, prawo kultury Islamu, prawo indyjskie, „mieszane” systemy prawne krajów Czarnej Afryki).

Do tego wszakże, aby pozaprawne reguły i oceny, wartości i

opinie służyły jedynie jako „materiał interpretacyjny” przy wykładni i stosowaniu przepisów prawa, aby umożliwiała ujawnienie społecznego, moralnego oblicza norm prawa ustawowego – niezbędne jest istnienie określonych urządzeń kontroli legalności tworzenia i stosowania prawa. Wśród tego rodzaju urządzeń znajdujemy takie m.in. organy jak: Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, nadzór nad organami niższego szczebla organizacyjnego.

Ustawa o samorządzie terytorialnym i z nią związane inne akty prawne, podobnie jak ustawodawstwo z lat 1958-1990, nie stanowią szczegółowego na miarę potrzeb unormowania tworzenia miejscowego prawa. Jednakże ustawa z 1990 r., i to należy ocenić jako zaletę legislacyjno-kodyfikacyjną, normuje – przy wykorzystaniu walorów uregulowań ustawy z 1983 r. – stanowienie przepisów porządkowych (art. 40 ust. 3 i 4); ustawa o radach narodowych z 1958 r. nie normowała szczegółowo podstaw prawnych i trybu stanowienia tego rodzaju przepisów (zarządzenia porządkowe), czyniła to odrębna ustawa z 1964 r. Ustawa o samorządzie terytorialnym nie przewiduje wydania tego rodzaju „szczególnej” ustawy o wydawaniu przepisów porządkowych przez organy terenowe. Analogiczne unormowanie zawarte jest w projekcie tzw. Małej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowanej w 1991 r. przez Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji (art. 154).

Ustawa z 1990 r. zawiera kilka postanowień doniosłych z rozważanego tu punktu widzenia. Wśród organów prawotwórczych uprawnionych do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na danym terytorium („na obszarze gminy” – art. 40 ust. 1), nazwanych arbitralnie „przepisami gminnymi” (Rozdział 4 ustawy) – wymienia tylko dwa rodzaje podmiotów: rady gmin (miast – art. 15) oraz, gdy chodzi o przepisy porządkowe (zarządzenia porządkowe – art. 41 ust. 2), ich organy wykonawcze (zarządy gmin – art. 26 ust. 1). Wprawdzie i unormowania szczególnego ustroju samorządu Warszawy odnoszą

pojęcie gminy – z istotnymi dla tej struktury zadaniami i kompetencjami – do dzielnic, jednak pozbawiają ich organy do stanowienia przepisów porządkowych, przenosząc kompetencje w tym zakresie na szczebel organów ogólnomiejskich: Radę Warszawy i Zarząd Warszawy (art. 8 ust. 2 ustawy z 18 V 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy – Dz.U. Nr 34, póź. 200).

Wątpliwe byłoby jednak twierdzenie, że zarządy gmin (miast) nic mają – poza wymienionymi wyżej – uprawnień prawotwórczych, skoro pewne przepisy ustawy m.in. takich gestii nie wykluczają, już bowiem art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi bezpośrednią podstawę prawną do wydawania – w zakresie jednak spraw w nim wyszczególnionych (o tym dalej) – przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu podanym w art. 40 ust. 1. Uprawnienia prawotwórcze mogą więc ponadto wynikać z ustaw szczególnych nakładających na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 8); dotyczy to także zarządów dzielnic Warszawy, o ile wykonywanie danego upoważnienia ma charakter lokalny (art. 5 ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy), tzn. nie ma charakteru „stołecznego”, „ogólnomiejskiego” (art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 4). Tak np. zarząd gminy może, jak dobrze to uzasadnia E. Stobiecki, wydawać zarządzenia na podstawie przepisów dekretu z 23 IV 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, póź. 93, z późn. zmianami) [E. Stobiecki, Przepisy gminne – organy właściwe, „Wspólnota” 1991, nr 2-3, s. 15.]

Można to tłumaczyć ogólną zasadą prawnoustrojową, że samorząd terytorialny z istoty swej jest powołany do pełnienia funkcji administracji rządowej, jako część administracji państwowej, (choć różna od pozostałych jej podmiotów i nie podporządkowana im). Można to ująć szerzej i powołać się na art. 5 Konstytucji RP, gwarantujący „udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy państwowej. Takie

określenie pozycji samorządu, którego formą organizacyjną jest gmina, przesądza, że – jak to ujmuje K. Podgórski – stanowi ona część struktury państwa wykonującą zadania publiczne na zasadach określonych przez ustawy” [T. Rabska, Samorząd terytorialny i administracja rządowa (nowy model administracji państwowej?), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 20.].

Wśród tego rodzaju zadań i upoważnień może chodzić również o stanowienie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Przy tak enigmatycznym sformułowaniu tego rodzaju upoważnień – o jakich uprzednio powiedziano – trudno jest generalnie ocenić „siłę normotwórczą” aktów prawnych zarządów gmin oraz to, czy i w jakim stopniu chodzi tutaj o „przepisy gminne” w rozumieniu rozdziału 4 ustawy o samorządzie terytorialnym (odsyła do nich również art. 8 ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy), czy też o „przepisy kierownictwa wewnętrznego” według klasyfikacji doktrynalnej.

Ogólnie jednak można powiedzieć, że ustawa o samorządzie terytorialnym słusznie zerwała z krytycznie ocenianymi unormowaniami dawnego ustawodawstwa, które pomnożyło organy prawotwórcze w systemie rad narodowych, przyznając w tym zakresie uprawnienia m.in. naczelnikom gmin, miast i dzielnic oraz prezydentom miast, a także kierownikom wydziałów urzędów terenowych [H. Starczewski, J. Świątkiewicz, Terenowe akty normatywne w PRL, Warszawa 1979. s. 21 i 67.].

Co się tyczy nazwy aktów prawotwórczych, to ustawa o samorządzie terytorialnym – podobnie jak to było na gruncie uchylonego ustawodawstwa – nie daje klarownego obrazu. Dość konsekwentnie operuje ona nazwą „zarządzenie” w odniesieniu do aktów prawnych zarządów gmin/miast (art. 41 ust. 2 i 3). Jednakże w art. 14 ust. 1 traktującym o trybie podejmowania aktów prawnych organów gminy, a więc również zarządów, użyta jest nazwa „uchwała” w taki sposób, że może tu chodzić zarówno o sposób działania („uchwały [...] zapadają zwykłą większością głosów”), jak i nazwę nagłówkową aktu, bez względu

na jej charakter prawny (przepisy gminne, decyzje indywidualno-konkretne itd.).

Dla aktów prawnych powszechnie obowiązujących rad gmin (miast) – wśród nich również zawierających przepisy porządkowe prawa miejscowego – ustawa podaje wyraźnie formę „uchwała” (art. 41 ust. 1). Nazwa ta użyta jest wszakże w takim kontekście, że może sugerować sposób działania organu kolegialnego, którym zawsze jest uchwała (w tym znaczeniu uchwałą jest ustawa, rozporządzenie Rady Ministrów, statut gminy, zarządzenie zarządu dzielnicowego w Warszawie), jak i nazwę nagłówkową aktu prawnego (nie tylko aktu prawotwórczego – np. o odwołaniu burmistrza – art. 18 ust. 3).

Ustawa o samorządzie terytorialnym zrezygnowała z kwalifikowanej nazwy „zarządzenie porządkowe” dla aktów prawotwórczych rad gminnych (miejskich) zawierających w treści swej zakazy lub nakazy zachowania się w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; zgodnie z ustawą (art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 1) aktom prawotwórczym w tym przedmiocie można nadawać nazwy nagłówkowe „uchwała zawierająca przepisy porządkowe”, „uchwała porządkowa” lub „uchwała w sprawie przepisów porządkowych”. Podobnie „dointerpretowania” wymaga art. 41 ust. 2 i 3 ustawy, który w odniesieniu do gestii zarządu gminy w tym zakresie przedmiotowym nie używa *expressis verbis* nazwy „zarządzenie porządkowe”, ale zapewne takiej nazwy nie wyłącza; nie ma przeszkód, aby tego rodzaju przepisom gminnym nadawać nazwy „zarządzenie zawierające przepisy porządkowe” lub „zarządzenie w sprawie przepisów porządkowych”.

W sprawach terminologicznych, dotyczącym prawa miejscowego kształtowanego w systemie organów samorządu terytorialnego, można więc mówić o pogorszeniu w porównaniu ze stanem sprzed 1990 r., który też był krytykowany. Na tym tle należy pozytywnie ocenić zabiegi legislacyjne niektórych rad gminnych (miejskich), wprowadzające „u siebie” pewien ład

terminologiczny, ustalające np. takie nazwy, jak „uchwała” i „uchwała porządkowa” (dla aktów prawnych rad miejscowych), „zarządzenie”, „zarządzenie wykonawcze” i „zarządzenie porządkowe” (dla aktów prawnych zarządów gmin); przedsięwzięcia te, korzystne w obrębie aktywności prawotwórczej konkretnych organów gminnych (miejskich, dzielnicowych), mogą jednak – w skali całego kraju – nie mieć tego rodzaju walorów, ponieważ różne rady lokalne i zarządy mogą ustalić rozmaite nazwy dla tego samego typu aktów prawnych.

Tak np. Statut m. Wrocławia (z 19 XII 1990 r.) używa nazwy „uchwała” również w odniesieniu do wszystkich rodzajów aktów prawnych zarządu miasta (§ 50 ust. 1 pkt 3 i 5 oraz ust. 3) [Statut Wrocławia zupełnie przy tym niepotrzebnie „wzbogaca” nazewnictwo aktów prawnych rady miejskiej, wprowadzając trzy określenia aktów podejmowanych na sesji: uchwały, postanowienia porządkowe, rezolucje i apele. Żadna z tych „form” nie jest dobrze scharakteryzowana pod względem istoty prawnej, nie nawiązuje do terminologii aktów prawnych – też zresztą niejasnej – występującej w ustawie o samorządzie terytorialnym.].

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę [pisanie prac](#) - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.