

XI

ZBIGNIEW KOPACZ

PUBLIKACJA AKTÓW
PRAWA MIEJSCOWEGO W POLSCE



PUBLIKACJA AKTÓW
PRAWA MIEJSCOWEGO W POLSCE

ZBIGNIEW KOPACZ

PUBLIKACJA AKTÓW
PRAWA MIEJSCOWEGO W POLSCE

Olsztyn 2016

Kolegium Wydawnicze

Aldona Jurewicz – przewodnicząca, Dorota Lis-Staranowicz – wiceprzewodnicząca,
Jerzy Kawa – sekretarz, Piotr Chlebowicz, Marta Kopacz,
Anna Korzeniewska-Lasota, Justyna Krzywkowska,
Dobrochna Ossowska-Salamonowicz, Przemysław Palka

Redaktorzy serii

Dobrochna Ossowska-Salamonowicz
Dorota List-Staranowicz

Recenzent

Andrzej Sylwestrzak

ISBN ISBN 978-83-62383-87-0

© Copyright by Wydział Prawa i Administracji UW-M • Olsztyn 2016

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział I. Geneza i zarys ewolucji publikacji prawa	15
1.1. Uwagi ogólne	15
1.2. Geneza publikacji prawa jako warunku jego jawności	15
1.3. Zarys ewolucji publikacji prawa w latach 1918–1997	26
1.4. Założenia publikacji prawa w Konstytucji RP	41
Rozdział II. Ogólna charakterystyka aktów prawa miejscowego	45
2.1. Uwagi ogólne	45
2.2. Cechy aktów prawa miejscowego	48
2.3. Akty prawa miejscowego o charakterze dostosowującym	59
2.4. Akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym	72
2.5. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym	79
Rozdział III. Zasady oraz tryb publikacji aktów prawa miejscowego	87
3.1. Uwagi ogólne	87
3.2. Zasady ogólne publikacji aktów prawa miejscowego	88
3.3. Publikacja aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym	94
3.4. Inne sposoby publikacji aktów prawa miejscowego	101
3.5. Obowiązki wojewody związane w wydawaniem wojewódzkiego dziennika urzędowego	108
Rozdział IV. Skutki prawne publikacji aktów prawa miejscowego	117
4.1. Uwagi ogólne	117
4.2. Wejście w życie aktów prawa miejscowego	118
4.3. Zagadnienie nieretroaktywności aktów prawa miejscowego	127
4.4. Domniemanie powszechnej znajomości prawa	132
4.5. Zakres mocy wiążącej aktów prawa miejscowego	135
Rozdział V. Utrata mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego	139
5.1. Uwagi ogólne	139
5.2. Uchylenie lub zmiana aktu przez organ prawodawczy	140
5.3. Utrata mocy obowiązującej aktu na skutek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub orzeczenia sądu administracyjnego	143
5.4. Derogacja aktu prawa miejscowego w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego	149
5.5. Nieprzedłożenie do zatwierdzenia lub odmowa zatwierdzenia przez organ stanowiący aktu porządkowego organu wykonawczego	153
5.6. Wygaśnięcie mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego	155
Zakończenie	159
Bibliografia	167

Wykaz ważniejszych skrótów

Dz.U.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. Urz. Woj.	– Dziennik Urzędowy Województwa
GSP-Prz.Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
LEX	– system informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
Mon. Pol.	– Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych”
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RP	– Rzeczpospolita Polska
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Przedmiotem niniejszej publikacji jest analiza instytucji publikacji aktów prawa miejscowego. Pod pojęciem publikacji aktów prawa miejscowego należy rozumieć zamieszczenie aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym, które należy traktować jako czynność materialnoprawną należącą do ustawowych kompetencji wojewody, która wywołuje skutki przede wszystkim o charakterze konstytutywnym¹. Zasadniczym celem publikacji w ramach konstrukcji normatywnych jest wyposażenie w moc obowiązującą aktu prawa miejscowego². W ujęciu zaś społecznym, tego rodzaju czynność urzędowa ma zapewnić zainteresowanym rzeczywistą możliwość zapoznania się z normami, które będą dla nich wiążące. Uzależnienie wiążącego charakteru norm prawnych od ich uprzedniej należytej publikacji jest podstawowym elementem kultury prawnej (zasada *leges instituuntur cum promulgantur*), a także warunkiem skuteczności stanowionych przepisów prawnych.

Podstawę prawną moich rozważań stanowią zasadniczo rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³. Regulacje zawarte w innych aktach prawnych, w tym wybranych państw europejskich, wykorzystane zostaną w pracy jedynie w takim zakresie, w jakim przyczynią się do lepszego zobrazowania omawianej problematyki.

Stosownie do art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁴, akt normatywny, w tym także akt prawa miejscowego, uzyskuje moc obowiązującą, gdy dokonana zostanie ostatnia czynność składająca się na proces tworzenia prawa, tzn. urzędowa publikacja, która jest warunkiem koniecznym, chociaż niewystarczającym, uzyskania przez dany akt normatywny mocy wiążącej i objęcia go domniemaniem powszechnej znajomości⁵.

¹ Wyrok NSA z dnia 6 października 2003 roku, sygn. akt II SA/Ld 1331/03, OSS 2004, Nr 4, poz. 101.

² A. Turska, *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 1, s. 18.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1484, ze zm. – dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm. – dalej jako Konstytucja RP.

⁵ K. Działocha, *Komentarz do art. 88 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 1–3.

Zgodnie zaś z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Realizacja tego obowiązku wymaga uprzednio ogłoszenia aktów normatywnych⁶, gdyż wiedza o prawie ma wpływ na jego przestrzeganie⁷. Ogłoszenie aktu ma istotne znaczenie także dla prawa miejscowego, które jest podstawą codziennego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu, np. korzystającego z urządzeń gminnych, użytkownika plaży *etc.* Publikacja aktów prawa miejscowego, które zawierają przepisy administracyjne, nie jest zatem celem samym w sobie, lecz jednym ze środków regulujących procesy społeczne⁸.

Publikacja aktów prawa miejscowego ma znaczenie nie tylko dla podporządkowania jednostek określonym przepisom, ale także dla realizacji zasady jawności prawa, stabilizacji sytuacji prawnej obywatela, ochrony jego praw i wolności. Należy przy tym podkreślić, że szczególnie istotna jest publikacja aktów prawa miejscowego, które zawierają normy bezpośrednio organizujące życie społeczne⁹.

W literaturze przedmiotu istnieje w zasadzie pełna zgodność poglądów¹⁰, że powszechnie obowiązującemu prawu należy zapewnić pełną jawność, poprzez publikację w powszechnie dostępnych urzędowych organach publika-

⁶ M. Masternak-Kubiak, *Publikacja umów międzynarodowych* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 189.

⁷ Por. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 113–114.

⁸ Już w XIII wieku św. Tomasz z Akwinu uważał, że „prawo, którego istnienie wymagane jest przez obiektywny stan rzeczy, niezależny od woli, chcenia czy zamiaru jednostki, musi jednak zostać powiązane ze świadomością człowieka. Jeśli bowiem prawo ma być regułą i miarą działania, to jak wszelka reguła i miara, powinno być przyłożone do rzeczy mierzonej i regulowanej. Przyłożenia to, gdy chodzi o prawo, odbywa się przez dojście do świadomości tych, których działanie ono reguluje. Dlatego promulgację uważał (...) za istotny składnik pojęcia prawa”. Tomasz z Akwinu, *Summa Theologica*, 1-2ae, 90, 4, cyt. za C. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938, s. 156.

⁹ Por. A. Turska, *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, op. cit., s. 20; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego, Zarys wykładu, T. I. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 100; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 73.

¹⁰ Por. m.in. S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 1, s. 14–15; R. Orzechowski, *Publikacja aktów normatywnych i organy publikacyjne w PRL*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 6; J. Sommer, *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo XXXVIII 1972, Nr 163; H. Rot, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 1, s. 31–32, 48–51; J. Buczkowski, *Analiza publikacji aktów prawotwórczych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego*, „Problemy Rad Narodowych”, Studia i materiały, 1982 Nr 54, s. 113–114, H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 145–146; A. Gwizdź, *Zagadnienie jawności prawa*, „Studia Prawnicze” 1981, z. 1–2, s. 81, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 90; J. Kurek, *Publikacja aktu prawnego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” Nr 2, 2012, s. 111–125.

cyjnych. Rozbieżności zaś dotyczą uzasadnienia realizacji postulatu jawności oraz jego znaczenia dla szybkiej, pełnej i systematycznej publikacji przepisów prawnych.

Podstawowym celem publikacji jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu przepisy normujące publikację aktów prawa miejscowego stanowią wartość rzeczywistą zasady demokratycznego państwa prawnego?

Wskazana teza pracy nabiera szczególnego znaczenia, przy przyjęciu decentralizacji administracji publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) oraz prymatu w wykonywaniu zadań publicznych organów samorządu terytorialnego nad organami administracji rządowej (art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji RP). Obserwowana tendencja poszerzania przedmiotowego zasięgu regulacji administracyjnej i ogromnego wzrostu aktywności prawodawczej organów administracji publicznej¹¹, zmusza do refleksji nad tym co jest, a co powinno być prawem miejscowym? Podstawowego zatem znaczenia nabiera wskazanie w nim źródeł prawa powszechnie obowiązującego i dystynkcji pomiędzy nimi, a tzw. aktami wewnętrznego kierownictwa. Wymiar teoretyczny i rosnące znaczenie praktyczne tej części prawotwórstwa stanowi asumpt do analizy w szczególności normatywnej oraz doktrynalnej¹².

Istotną kwestią związaną z główną tezą pracy jest wskazanie, czy wszystkie akty, które *ex definitione* wydają się być aktami prawa miejscowego, mają w istocie takie cechy materialne i formalne, aby można uznać je za powszechnie obowiązujące. Te cechy pełnią bowiem rolę podstawowych narzędzi badawczych, które decydują o zakresie przedmiotu badań.

Warunkiem ważności aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej jest ich zgodność z prawem. Akty prawa miejscowego muszą posiadać określoną formę prawną i treść oraz zostać opublikowane w odpowiedniej procedurze. Punktem odniesienia do tych przesłanek jest odpowiedź na pytanie, czy powszechnie obowiązujące normy prawne zawierają wystarczające wymogi formalne dla publikacji aktów prawa miejscowego, które gwarantowałyby tym źródłom prawa miejscowego – legalność, a więc zgodność wprowadzonych regulacji z prawem? Należy mieć także na uwadze, że w sytuacji naruszenia warunków legalności, publikacja aktu prawa miejscowego skutkować może wątpliwościami co do tego, czy akt wszedł w życie, a sankcją za naruszenia legalności jest jego nieważność.

¹¹ T. Bąkowski, A. Skóra, *Problemy publikacji prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia – materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 22.

¹² J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, Nr 3, s. 29.

Cechą procesu prawotwórczego, jako procesu decyzyjnego, jest sekwencyjność, która składa się z następujących po sobie etapów, w których uczestniczą różne podmioty. Zasadnym jest więc poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego wśród tych podmiotów doniosłą pozycję ma wojewoda oraz, jaką rolę pełni ten organ w publikacji aktów prawa miejscowego w dzienniku urzędowym.

Zagadnienie publikacji aktów prawa miejscowego należy postrzegać nie tylko w kategoriach formalnoprawnych, jako pewien element procedury prawotwórczej, lecz także w szerszym kontekście społecznym, w nawiązaniu do takich wartości, jak: jawność działań organów administracji publicznej, pewność prawa, odpowiednie *vacatio legis*, czy nieretroakcja przepisów. Czynność ogłaszania aktu normatywnego, choć społecznie bardzo doniosła, nie stwarza jeszcze faktycznej możliwości zapoznania się z jego treścią. Zainteresowani muszą mieć nie tylko dostęp do opublikowanych tekstów prawnych, ale nadto odpowiedni czas na zapoznanie się z ich treścią. Podkreślić przy tym należy, że w świetle art. 2 Konstytucji RP¹³ oraz w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych swoboda prawodawcy lokalnego w zakresie wyznaczenia terminów wejścia w życie wydanych przez nich aktów oraz ochrony adresatów stanowiących norm prawnych doznaje pewnych ograniczeń¹⁴. Wobec tego, pojawia się pytanie, czy zasady oraz sposoby publikacji aktów prawa miejscowego gwarantują ich adresatom możliwość zaznajomienia się z ich treścią? Przedmiotem wątpliwości jest również to, czy można nadać moc wsteczną przepisom powszechnie obowiązującym działającym *in favorem*?

Realizacja zasady jawności prawa zasadnym czyni omówienie sytuacji, w których następuje utrata mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego oraz wskazania reguł umożliwiających wyraźne zaakcentowanie ich wyeliminowania z obrotu prawnego. Przejrzystość porządku prawnego wymaga bowiem, aby informacja o utracie mocy prawnej każdego aktu normatywnego następowała w tym samym trybie, w jakim przewidywane jest jego ogłoszenie.

Celem pracy jest sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, które mogłyby zostać wykorzystane przez ustawodawcę w stworzeniu kompleksowej

¹³ Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada państwa prawnego wymaga m.in. wprowadzania aktów normatywnych w życie z odpowiednim *vacatio legis*, por. m.in. orzeczenia TK – orzeczenie TK z dnia 1 czerwca 1993 roku, sygn. akt P 2/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 20; orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 roku, sygn. akt K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6; orzeczenie TK z dnia 18 stycznia 1994 roku, sygn. akt K 9/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 3; orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 roku, sygn. akt K 1/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 10; wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 roku, sygn. akt K 8/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 70.

¹⁴ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy”, 2001, Nr 5, s. 18.

i spójnej regulacji zasad publikacji aktów prawa miejscowego. W związku z tym poruszone w pracy rozważania teoretyczne dotyczą polskiego porządku prawnego, tworząc podstawy do jego oceny i sformułowania postulatów na przyszłość.

Przedstawione powyżej zadania i cele pracy determinują wykorzystanie metod badawczych. Podstawową metodą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczna, która pozwoli na określenie modelu normatywnego publikacji aktów prawa miejscowego w Polsce. W celu umożliwienia szerszego spojrzenia na badaną problematykę przytoczone zostaną również liczne tezy z orzecnictwa sądowego oraz poglądy w tej materii prezentowane w literaturze przedmiotu.

Analiza publikacji aktów prawa miejscowego, uwzględniająca wyznaczone cele i problemy badawcze, wymaga przyjęcia odpowiedniej systematyki pracy. Wyodrębnienie pięciu teoretycznych rozdziałów opracowania, zmierza do kompleksowego przedstawienia zagadnienia publikacji aktów prawa miejscowego.

Rozdział pierwszy pracy przyjmuje formę wprowadzenia w główną tematykę pracy, zawierającą genezę oraz zarys ewolucji publikacji aktów prawnych, która za cel przyjmuje pokazanie głównych jej form i zakresu urzeczywistniania w poszczególnych etapach rozwoju wynikających z odmiennych warunków społeczno-historycznych. Analiza zasadniczego trendu tych zmian okazuje się przydatna nie tylko dla zarysowania ogólnej koncepcji ustrojowej prawotwórstwa, ale także wyjaśnienia wielu zagadnień szczegółowych z nim związanych. Przedstawienie bowiem aktualnej regulacji prawnej nie jest możliwe w oderwaniu od porównań z regulacjami wcześniejszymi. Dzięki nim łatwiej jest odnaleźć ideę publikacji w sytuacji, gdy niedostatecznie jasno wynika ona z treści obecnej regulacji.

Przedstawiona w rozdziale drugim problematyka publikowanych w dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego związana jest z koniecznością ich kwalifikacji jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zatem, niezbędne wydaje się poddanie analizie istotnych cech aktów prawa miejscowego oraz zbadanie, czy przepisy prawne określające charakter oraz formę aktów prawa miejscowego zharmonizowane są z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W rozdziale trzecim omówione zostaną zagadnienia związane z oficjalnym ogłoszeniem aktów prawa miejscowego. Przedmiotem badań objęte zostaną zasady oraz sposoby publikacji aktów prawa miejscowego, jak również rola wojewody w tym przedmiocie.

Rozdział czwarty pracy poświęcony będzie mocy wiążącej aktów prawa miejscowego, a w szczególności, wejściem ich w życie, domniemaniem powszechnej znajomości, oraz zasadą niedziałania prawa wstecz.

Ostatni rozdział pracy dotyczyć będzie zagadnień utraty mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego oraz wskazania reguł umożliwiających ich wyeliminowania z obrotu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności upowszechnienia informacji o ich derogacji.

*W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący
w dniu 1 grudnia 2015 roku*

Geneza i zarys ewolucji publikacji prawa

1.1. Uwagi ogólne

Na konieczność respektowania przez prawo fundamentalnych wartości zwracali już uwagę juryści rzymscy, podkreślając, iż podstawowymi nakazami prawa są: żyć uczciwie, nikogo nie krzywdzić, oddać każdemu co mu się należy (*Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*)¹. Prawo, nawet najsurowsze, które te wartości respektowało (*dura lex sed lex*), było prawem, natomiast prawo, które się od nich odrywało, stawało się najwyższym bezprawiem (*summum ius summa iniuria*). Już wówczas bowiem usiłowano regulować prawa i obowiązki obywateli za pomocą prawa, które wydawane było przez sprawującego władzę na danym terytorium, a metodyka korzystania z takiej techniki regulacji świadczy o właśnie tak głębokim zakorzenieniu instytucji prawnej, będącej przedmiotem niniejszej pracy. Z uwagi na specyfikę tworzenia i funkcjonowania prawa rzymskiego, w tym na sposób jego egzekucji, konieczne jest przedstawienie ogólnej charakterystyki systemów prawnych starożytnego Rzymu.

1.2. Geneza publikacji prawa jako warunku jego jawności

W początkach republiki rzymskiej, ustrój nie był na tyle ugruntowany, by gwarantował wszystkim warstwom społecznym równy udział w sprawowaniu władzy, co było przyczyną konfliktu (secesji) pomiędzy rodami patrycjuszy i plebejuszy². Dążenia mas plebejskich do równości praw politycznych i prywatnoprawnych doprowadziło do spisania praw na 12 tablicach

¹ Definicja autorstwa Ulpiana (D.1.1.10.1), cyt. za: W. Wołodkiewicz (red.), *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986, s. 80.

² Zob. Marcus Tullius Cicero, *O państwie*, przeł. Iwona Żółtowska, Kęty 1999, (2,37); K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*. t. I, Warszawa 1965, s. 106–107; L.L. Fuller, *Moralność prawa*, przeł. A. Amsterdamski, Warszawa 1978, s. 87.

(*Lex duodecim tabularum*)³, które następnie zostały wystawione przed mównicą na *Forum Romanum*⁴, czyniąc je jawnymi dla każdego, kto chciałby się z nimi zapoznać, stając się, jak określa „Liwiusz (...) źródłem wszelkiego prawa, publicznego i prywatnego”⁵. Ogłoszenie ustawy XII tablic miało na celu zrównanie wobec prawa wszystkich obywateli⁶, poprzez uściślenie prawa zwyczajowego, zmierzające do zapobieżenia samowoli patrycjuszowskich urzędników w zakresie interpretacji prawa⁷. Ogłoszenie kodyfikacji nie doprowadziło w praktyce do zrównania w prawie, z uwagi na brak znajomości formuł i kalendarza sądowego przez plebejuszy⁸. Jawność tych reguł była dostępna jedynie członkom kapłańskiego kolegium pontyfików, rekrutowanych z patrycjuszów⁹, zaś plebejusze byli wykluczeni ze sprawowania urzędów kapłańskich, a w konsekwencji nie znali prawa poza tekstem Ustawy XII tablic¹⁰. Wydaje się, iż geneza tego stanu rzeczy spowodowana była brakiem ścisłego rozgraniczenia prawa od religii, a częściowe jego spisanie stanowiło duży element niepewności dla adresatów norm¹¹.

³ Zob. W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, 1989, s. 17; J. Zabłocki, A. Karwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005, s. 31.

⁴ M. Zabłocka, *Ustawa XII tablic. Rekonstrukcje doby renesansu*, Warszawa 1998, s. 11; W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2000, s. 8; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2001, s. 25; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2001, s. 39. J. Zabłocki, A. Karwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, op. cit., s. 50.

⁵ *Historia Prawa na Zachodzie Europy. Opracowano na podstawie wykładów uniwersyteckich*. Warszawa 1931; W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 36–37; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, op. cit., s. 37; J. Zabłocki, A. Karwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, op. cit., s. 31; M. Kuryłowicz, M. Żołnierczuk, J. Kosiorkiewicz, *Historia prawa państw antycznych (ze szczególnym uwzględnieniem prawa rzymskiego)*, Lublin 1980, s. 30.

⁶ Unormowała np. zakaz uchwalania przywilejów (*privilegia ne inroganto*). Zob. Tab. 9,1.2. – M. i J. Zabłoccy, *Ustawa XII tablic. Tekst – tłumaczenie – objaśnienia*, Warszawa 2003.

⁷ W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 17, 35–36.

⁸ T. Dydyński, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, Warszawa 1904, s. 163; W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, Toruń 1999, s. 39.

⁹ M. i J. Zabłoccy, *Ustawa XII tablic. Tekst – tłumaczenie – objaśnienia*, op. cit., s. 72–73.

¹⁰ M. Zabłocka, *Ustawa XII tablic. Rekonstrukcje doby renesansu*, op. cit., s. 14.

¹¹ W konsekwencji około 304 r. p.n.e. Gn. Flavius podał do publicznej wiadomości terminarz czynności sądowych i zbiór (formuł skarg) *legis actiones*, następnie zaś sami kapłani zaczęli nauczać prawa publicznie np. T. Coruncanius. Działalność zarówno Flaviusa, jak i Coruncaniusa spowodowała upowszechnienie znajomości prawa, a co za tym idzie powolną sekularyzacją interpretatorów prawa, co pozwoliło w większym stopniu zrealizować postulat jawności prawa w sferze działania ludzkiego, dozwolonego i chronionego przez państwo. Szerzej na ten temat zob. W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, op. cit., s. 50; B. Sitek, *O prawie [w:] Rzymskie prawo publiczne*, pod red. B. Sitek i P. Krajewskiego, Olsztyn 2005, s. 94–95; odnośnie jurysprudenencji, zob. W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 62–70; M. Kuryłowicz, M. Żołnierczuk, J. Kosiorkiewicz, *Historia prawa państw antycznych (ze szczególnym uwzględnieniem prawa rzymskiego)*, op. cit., s. 30.

Poznaniu prawa, sprzyjały natomiast zgromadzenia ludowe¹², podczas których o najważniejszych sprawach decydował lud (*populus romanus*) uchwalając ustawy (*leges rogatae*). Według określenia Gaiusa w Instytucjach¹³, ustawą jest to, „co lud nakazuje i postanawia”. Zatem, możliwość osobistego uczestniczenia w zgromadzeniu ludowym określić można mianem demokracji bezpośredniej¹⁴. Naród rzymski wobec tego był podmiotem i przedmiotem władzy suwerennej, który mógł ugruntować ideę rządów prawa, tzn. podporządkowania się obywateli normom prawnym przez nich samych ustanowionych i przez nich respektowanych. Jawności treści ustaw sprzyjała procedura ich uchwalania, która była ściśle uregulowana. Zaczynała się ona przez *promulgatio*¹⁵, tzn. podania do publicznej wiadomości¹⁶ projektu ustawy, poprzez wywieszenie na drewnianych tablicach pokrytych białą farbą informacji o wniosku ustawodawczym (*rogatio*) oraz o miejscu i czasie głosowania nad nim (*legislatio*). Okres podania do publicznej wiadomości projektu ustawy nie mógł być krótszy niż trzy kolejne dni targowe (tzn. *nundinae*, tj. 27 dni)¹⁷, tak aby wszyscy obywatele mogli dotrzeć na specjalne zebrania (*contiones*), zwoływane przez magistraturę, w celu przeprowadzenia dyskusji nad wnioskiem. Natomiast w dniu głosowania odczytywano jedynie wnio-

¹² Szerzej na temat zgromadzeń ludowych zob. M. Kuryłowicz, *Rzymskie zgromadzenia ludowe*, „Filomata”, 1971, Nr 245, s. 257–265; J. Linderski, *Rzymskie zgromadzenia wyborcze od Sulli do Cesara*, Wrocław 1996; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, op. cit., s. 103–106 i 124–128; J. Zabłocki, A. Karwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, op. cit., s. 60–65; M. Kuryłowicz, M. Żołnierczuk, J. Kosiorkiewicz, *Historia prawa państw antycznych (ze szczególnym uwzględnieniem prawa rzymskiego)*, op. cit., s. 24–25; W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 22–25.

¹³ Gai, *Institutiones*. Z języka łacińskiego przełożył i wstępem oraz uwagami opatrzył W. Rozwadowski, Poznań 2003, (G. 1,3).

¹⁴ Zob. szerzej: Polibiusz, *Dzieje*, ks. VI, przeł. S. Hammer, t. I, Wrocław 1957, s. 325–328.

¹⁵ Termin łac. *promulgatio* (obwieszczenie) wywodzi się od słowa *promulgari*, i oznaczał: *leges dicuntur, cum primum in vulgus eduntur, quasi „provulgari”*, co można przetłumaczyć, że jest to ogłoszenie ustawy, co wcześniej pospolicie wyprowadzano, jako (od słowa) „*provulgari*” – Festus, *E libris de verborum significatu* [w:] C. G. Bruns, *Fontes iuris romani antiqui*, Tübingen 1909. *Provulgo* zaś oznacza: „publicznie ogłosić, wyjawić, rozpowszechnić” – J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków. Por. też termin *promulgare* (*promulgatio*) [w:] *Encyclopedic dictionary of Roman law*, Adolf Berger, Volume 43, Part 2, New York 1953.

¹⁶ Od 62 r. p.n.e. *lex Iunia Licinia de legum Latone* wprowadziła wymóg, aby wnioskodawca ustawy złożyć kopię projektu ustawy przy promulgacji w *aerarium*, aby w przyszłości nie mogła nastąpić zmiana jego treści. – W. Wołodkiewicz (red.), *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, op. cit., s. 126.

¹⁷ Okres ten unormowała *Lex Caecilia Didia* z 98 r. p.n.e. Por. szerzej, Cyceon, *Filipiki. Mowy przeciwko Markowi Antoniuszowi*, 5.3.8, przeł. K. Ekes, Warszawa 2002 s. 108–109 i 227; *Encyclopedic dictionary of Roman law*, Adolf Berger, Volume 43, Part 2, New York 1953, s. 548.

sek w formie pytania, po czym odbywało się głosowanie¹⁸ w trybie jawnym¹⁹ przez podniesienie ręki lub okrzyk, skutkujące przyjęciem lub odrzuceniem projektu ustawy – bez dyskusji²⁰. Wynik głosowania ogłaszał Herold, co skutkowało natychmiastową mocą obowiązującą ustawy dla wszystkich obywateli²¹. Nie istniał wówczas wymóg publicznego wywieszenia tekstu ustawy, lecz w praktyce publikowano ważniejsze ustawy na drewnianych tablicach lub na tablicach z brązu, które następnie były umieszczone w widocznym miejscu, tak aby każdy obywatel mógł zapoznać się z ich treścią. Nie było również stałego miejsca ich publikacji²². Miejscem wystawiania aktów prawnych najczęściej było *Forum Romanum* lub świątynia bogini Cery albo boga Saturna, gdzie znajdowało się archiwum państwowe, w którym przechowywane były m.in. akty prawne²³.

W okresie późnej republiki doniosłe znaczenie dla poznania prawa miały zarządzenia pretora (*edictum*)²⁴. Zapowiedzi, w jaki sposób pretor będzie korzystał z powierzonej władzy w czasie kadencji, ogłaszał początkowo w formie ustnej (stąd nazwa od *ex dicere*, ogłaszać „ustnie”), a z czasem wywieszał je publicznie (*proponere*) w formie deklaracji pisemnej na białej tablicy w miejscu publicznie dostępnym, na forum, obok trybunału, na którym pretor zasiadał, czy też w urzędowej siedzibie magistratury²⁵. W ten sposób spisane zasady utrwały się w świadomości prawnej społeczeństwa na równi z prawem obowiązującym innego pochodzenia.

¹⁸ Podmiotem uprawnionym do głosowania nie było jakiejkolwiek zgromadzenie ludzi, lecz takie w którym uczestniczą pełnoprawni obywatele, stąd prawo to przysługiwało jedynie części ludności. W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, op. cit., s. 25; J. Zabłocki, A. Karwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, op. cit., s. 38–42.

¹⁹ Uchwała zgromadzenia plebejskiego (*lex Papiria* z 131 r. p.n.e.) wprowadziła tajne głosowanie podczas zgromadzeń ustawodawczych, przy użyciu tabliczek – J. Zabłocki, A. Karwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, op. cit., s. 40.

²⁰ Ibidem, s. 40. K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, op. cit., s. 124.

²¹ Przyjęcie ustawy wymagało początkowo zatwierdzenia (akt uznania) przez senat, a od *lex Publilia Philonis* z roku 339 p.n.e. senat udzielał z góry *auctoritas* wszystkim przyszłym ustawom. – W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, op. cit., s. 48 i 54.

²² W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 38–39.

²³ B. Sitek, *Źródła prawa rzymskiego* [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, pod red. B. Sitka i P. Krajewskiego, Olsztyn 2005, s. 99–100.

²⁴ Według Papiana (D. 1, 1, 7, 1) „prawem pretorskim jest to, które wprowadzili pretorzy dla wspomagania, uzupełniania i poprawiania prawa cywilnego ze względu na dobro publiczne”; W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 29, 131; Gai, *Institutiones*. Z języka łacińskiego przełożył i wstępem oraz uwagami opatrzył W. Rozwadowski, op. cit., (1,6) s. 2.

²⁵ W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, op. cit., s. 51; W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, op. cit., s. 44–45. K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, op. cit., s. 46–47; J. Zabłocki, A. Karwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, op. cit., s. 47; W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 60, 83–85.

Koncepcja jawności prawa zaczęła doznawać przemian w okresie cesarstwa. Źródłem władzy nie był już *populus*, zebrany na zgromadzeniach ludowych, lecz cesarz. W konsekwencji, przejęcie władzy politycznej przez cesarza, spowodowało, że naród stał się przedmiotem władzy cesarskiej²⁶. Efektem działalności cesarzy było wiele aktów prawnych²⁷, a skutek był taki, że w ich treści gubili się niekiedy juryści, a nawet same kancelarie cesarskie²⁸.

Szczególnie ważnym aktem, który wykazał pośrednio brak znajomości norm prawnych przez ich adresatów, był wydany w 212 r. n.e. edykt Karakalli (tzw. *constitutio Antoniniana*), na mocy którego w zasadzie wszystkim wolnym poddanym imperium nadano obywatelstwo rzymskie²⁹. Konsekwencją tego edyktu było obowiązkowe stosowanie prawa rzymskiego przez wszystkich mieszkańców, nawet tych, którzy mieszkali w dalekich prowincjach. Słusznie zauważa W. Litewski, że pojawiły się wątpliwości z „odróżnieniem prawa państwa (oficjalnego) i praw ludowych (lokalnych)”, co potwierdza również ówczesna praktyka³⁰. Jest zatem zrozumiałe, że znajomość prawa rzymskiego przez mieszkańców odległych prowincji była niewielka lub być może żadna. Ponadto, obszerne ustawodawstwo cesarskie było rozpowszechnione dość niedbale, gdyż było one dostępne tylko w Rzymie, Konstantynopolu i niektórych większych miastach. Powszechnym sposobem publikacji rozporządzeń cesarskich było ich ogłoszenie przez samego cesarza albo przez upoważnionych w *constitutiones* urzędników oraz przez rozesłanie do wiadomości zainteresowanych urzędnikom, a oni z kolei wywieszali tekst do wiadomości ogółu, ale tylko w swojej siedzibie. Brak było jednak regulacji dotyczącej okresu, w jakim rozporządzenie musiało być podane do publicznej wiadomości, aby nastąpiło jego wejście w życie. Nieliczne tylko teksty *leges* utrwalano w kamieniu lub w brązie³¹. Z powodu braku polityki upowszechniania źródeł prawa jego jawność była znacznie ograniczona, co skutkowało pomijaniem niektórych regulacji w życiu społecznym.

Drugim zbiorem przepisów prawa po ustawie XII tablic była tzw. kodyfikacja justyniańska³², która miała usunąć negatywne zjawiska, które narosły w związku z brakiem aktualnego zbioru urzędowego konstytucji cesarskich

²⁶ B. Sitek, *Uwagi o państwie według Cyncerona* [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, pod red. B. Sitka i P. Krajewskiego, Olsztyn 2005, s. 11.

²⁷ Gai, *Institutiones*. Z języka łacińskiego przełożył i wstępem i uwagami opatrzył W. Rozwadowski, op. cit., (1,5) s. 1.

²⁸ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, op. cit., s. 45.

²⁹ Zabłocki, A. Karwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, op. cit., s. 89.

³⁰ Szerzej na ten temat zob. W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 87–88.

³¹ Por. W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, op. cit., s. 60; W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, op. cit., s. 131–133.

oraz oficjalnego zbioru poglądów jurystów klasycznych³³. Ustawodawstwo Justyniana zrobiło znaczny postęp w ewolucji jawności prawa, ale mimo wszystko był to sukces tylko częściowy. Sam pomysł sformułowania prawa obowiązującego w języku łacińskim, nie znanym większości mieszkańców, był anachronizmem³⁴. W praktyce kodyfikacja była trudna do stosowania, a nawet poznania dla mieszkańców, gdyż stanowiła zbiór obszerny, niezrozumiały i skomplikowany. Kodyfikacja stanowiła zatem izolację systemu prawnego od społeczeństwa, którą potęgował zakaz Justyniana komentowania Digestów³⁵, powodujący trudności w jej poznania.

Prawo rzymskie wykształciło pewne rozwiązania jawności prawa, stanowiące podstawę dla rozwoju zbiorów prawa, np. urzędowy zbiór przepisów prawa cywilnego i karnego opartych na ustawodawstwie Justyniana tzw. Ekologia 726 rok, opublikowany w latach 888–889, jednolity zbiór bizantyjskich opracowań Digestów, Kodeksu i nowel oraz częściowo Instytucji justyniańskich tzw. Bazyliki. Te wszystkie zbiory i opracowania wpłynęły następnie, bezpośrednio lub pośrednio na jawność prawa w państwach Europy³⁶.

W XV wieku ujawniły się dążenia do tworzenia zbiorów urzędowych prawa w Polsce. Niewystarczająca okazała się bowiem dotychczasowa praktyka powiadamiania poddanych o nakładanych na nich obowiązkach i przyznawanych im uprawnieniach – przez ogłoszenia z ambon i na sejmikach, czy wpisach do ksiąg sądowych etc³⁷. Istniejący wówczas stan rozproszenia źródeł prawa wynikał z braku jednolitych sposobów publikacji, czy rejestracji, jak również z faktu, że większość norm prawnych wywodziła się z prawa zwyczajowego³⁸, stwarzając ogólny stan niepewności i nieznanomości prawa³⁹. Zdaniem W. Uruszczaka, „(...) w zaistniałych obiektywnych warunkach ekonomicznych, społecznych i politycznych, pozytywne skutki kodyfikacji prawa dawały możliwość utrwalenia, czy poprawy istniejącego stanu

³² M. Kuryłowicz, M. Żołnierczuk, J. Kosiorkiewicz, *Historia prawa państw antycznych (ze szczególnym uwzględnieniem prawa rzymskiego)*, op. cit., s. 35.

³³ Por. K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, op. cit., s. 80. W. Wołodkiewicz (red.), *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, op. cit., s. 194; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, op. cit., s. 33–34.

³⁴ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, op. cit., s. 91.

³⁵ W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, op. cit., s. 58.

³⁶ M. Kuryłowicz, M. Żołnierczuk, J. Kosiorkiewicz, *Historia prawa państw antycznych (ze szczególnym uwzględnieniem prawa rzymskiego)*, op. cit., s. 37. Zob. szerzej S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, Część I*, Kraków 2002, s. 7–9.

³⁷ A. Gwizdź, *Zagadnienie jawności prawa*, „*Studia Prawnicze*” 1981, z. 1–2, s. 83–84.

³⁸ Zob. J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, t. I, wyd. 2, Warszawa 1964, s. 159–191; L. Łysiak, *Statuty Kazimierza Wielkiego w małopolskiej praktyce sądowej XV wieku*, „*Studia Historyczne*” XIX, 1976, z. 1, s. 28 i n.

³⁹ W. Uruszczak, *Próba kodyfikacji prawa polskiego w pierwszej połowie XVI wieku*, Warszawa 1979, s. 24 i 35.

rzeczy⁴⁰. Ponadto, konieczność spisania prawa wynikała również z konieczności zagwarantowania, aby sędziowie nie orzekali według swobodnego uznania, ale na podstawie przepisów prawa⁴¹.

Zespół tych wszystkich zjawisk rodził tendencje do upowszechnienia drukiem praw w Polsce⁴². Ewolucja tych dążeń była konsekwencją rozstrzygnięć Sejmu Radomskiego z 1505 roku. Pierwszym z nich, była konstytucja *Nihil Novi*⁴³ „O nie uchwalaniu ustaw publicznych bez zgody senatorów i posłów ziemskich”, stanowiąca, że odtąd i na przyszłość nic nowego nie będzie uchwalane bez wspólnej zgody króla, rady królewskiej i izby poselskiej⁴⁴. Rozwiązanie to uosabia ideał pożądanых relacji pomiędzy rządzącymi a rządzonymi, oparty na równości wobec prawa⁴⁵, coraz bardziej świadomych swoich praw szlacheckich obywateli Rzeczypospolitej⁴⁶. Bezpośrednio po niej przyjęto konstytucję promulgacyjną⁴⁷ „O nowych ustawach publicznych wprowadzanych w życie poprzez urzędowe ogłoszenie (*per proclamationem*)”. Konstytucja ta ustanowiła zasadę, że nowe ustawy nikogo nie będą obowiązywać, dopóki nie zostaną publicznie ogłoszone⁴⁸. Wskazane akty

⁴⁰ Ibidem, s. 27.

⁴¹ Zwolennikiem idei posługiwania się prawem ogólnostanowionym przy wykorzystaniu prawa rzymskiego w XV wieku był J. Ostroróg, który wskazywał, że „prawa pisane są potrzebne, by nie podług widzi mi się pojedynczej osoby, lecz podług rozważli wielu osób sądzono. Lepsze zaś prawa nad te nie mogą być wynalezione, które senat i cesarze rzymscy postanowili.” – *Jana Ostroroga żywot i pismo o naprawie Rzeczypospolitej*, Przekł. A. Pawińskiego Warszawa 1874, s. 159; Por. też: W. Voisé, *Doktryna polityczno-prawna Jana Ostroroga*, „Państwo i Prawo” 1954, z. 6, s. 1047; A. Vetulani, *Z badań nad kulturą prawniczą w Polsce piastowskiej*, Wrocław 1976, s. 123–124.

⁴² Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski. Tom II od połowy XV wieku do r. 1795*, Warszawa 1971, s. 19.

⁴³ *Volumina Constitutionum t. I 1493–1549, vol. 1 1493–1526*, wyd. S. Grodziski, I. Dwornicka i W. Uruszczak, Warszawa 1996, s. 138, art. [1]; M. Wrede, *Sejm i dawna Rzeczpospolita. Momenty dziejowe*, Warszawa 2005, s. 48.

⁴⁴ Por. F. Konieczny, *Dzieje administracji w Polsce*, Wilno 1924, reprint, Warszawa–Komorów 1999, s. 83–84.

⁴⁵ „Ponieważ prawa ogólne i ustawy dotyczą nie pojedynczego człowieka ale ogółu narodu [...] uznaliśmy (...) iż odtąd na potomne czasy nic nowego stanowionym być nie ma (...)”; Konstytucja *Nihil novi* [w:] *Volumina Legum*, wyd. J. Ohryzko, t. I, Petersburg 1859, s. 137, przekł. B. Lesiński, cyt. za A. Gulczyński, B. Lesiński, J. Walachowicz, J. Wiewiorowski, *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 2002, s. 81.

⁴⁶ Por. W. Uruszczak, *Konstytucja Nihil novi z 1505 roku i jej znaczenie* [w:] *W pięćset-lecie Konstytucji Nihil novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, pod. red. A. Ajnekiela, Warszawa 2006, s. 11–25.

⁴⁷ *Volumina Constitutionum t. I 1493–1549, vol. 1 1493–1526*, op. cit., s. 138, art. [2].

⁴⁸ (...) *nullus obligatus erit ad novam constitutionem servandam, nisi ipsa Primus per proclamationem in Regno publicetur*; Art. [2] *De constitutionibus novis per proclamationes publicandis* [w:] *Volumina Constitutionum t. I 1493–1549, vol. 1 1493–1526*, op. cit., s. 138. Por. też J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 187 i 221; M. Wrede, *Sejm i dawna Rzeczpospolita. Momenty dziejowe*, op. cit., s. 130.

dowodzą o świadomości konieczności upowszechniania treści przywilejów i statutów, wartości druku i metodzie publikacji⁴⁹.

Konstytucja promulgacyjna umożliwiła opracowanie przez Jana Łaskiego pierwszego zbioru praw całego Królestwa Polskiego, pod tytułem: „Prześlawnego Królestwa Polskiego przywileje, konstytucje (ustawy publiczne) i zezwolenia urzędowe oraz uznane dekrety” (*Commune incliti Regni Poloniae privilegium constitutionum et indultum publicitus decretorum approbatorumque*), które zostały ogłoszone drukiem w Krakowie w 1506 roku. Podkreślenia wymaga fakt, że statut był pierwszym dziełem drukowanym w Polsce, który co prawda nie wyczerpywał wszystkich norm stanowiących, ale po raz pierwszy pozwalał ogarnąć w przybliżeniu całość prawa ziemskiego, przede wszystkim stanowiącego, przez co znacznie przyczynił się do jawności prawa polskiego wśród społeczności szlacheckiej⁵⁰, w myśl zasady „aby znajomość jego z wyjątkowej powszechna się stała”. O potrzebie publikacji drukiem źródeł prawa, świadczą słowa zamieszczone we wstępie zbioru Łaskiego, „(...) dawniejsze prawa do tego stopnia zostały zatracone, że nawet nie znalazłoby się dwóch czy trzech polskich panów bądź dygnitarzy miejskich, którzy by znali tak wielką ilość ustanawianych praw Królestwa, a nikogo takiego nie można natrafić, który by je miał razem zebrane”⁵¹. W zamierzeniu J. Łaskiego, publikacja praw miała na celu budowę rzeczpospolitej praworządnej i sprawiedliwej, w której wysuwane przez szlachtę postulaty w walce o dominację w państwie budowane być mogły na fundamencie legalizmu⁵².

Oceniając dzieło J. Łaskiego, można posłużyć się opinią S. Płazy, że statut „miał charakter tylko porządkowy, bo nie zmienił niczego i nie dążył do pełniejszej systematyki prawa. Odegrał jednak istotną rolę w życiu prawnym Polski, gdyż zgromadziwszy po raz pierwszy tak obszerny materiał prawny umożliwił społeczeństwu zapoznanie się z tekstami⁵³, których przedtem nie znano”⁵⁴.

⁴⁹ Należy podkreślić, że pierwszy druk Jana Gutenberga, Biblia, ukazał się w 1455 roku, zatem Sejm Radomski obradował 50 lat później.

⁵⁰ Por. Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski. Tom II, od połowy XV wieku do roku 1795*, op. cit., s. 22; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, Część I*, op. cit., s. 9, 140.

⁵¹ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski. Tom II, od połowy XV wieku do roku 1795*, op. cit., s. 18.

⁵² Por. O. Halecki, *Dzieje unii jagiellońskiej, t. II*, Kraków 1920, s. 34; W. Uruszcak, *Sejm walny wszystkich państw naszych. Sejm w Radomiu z 1505 r. i Konstytucja Nihil novi*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, z. 1, s. 11–25.

⁵³ Należy zwrócić uwagę, że rozwój jawności prawa był zależny nie tylko od ogłoszenia drukiem praw, ale przede wszystkim od poziomu kulturalnego społeczeństwa. W połowie XVI wieku, jak oblicza A. Wyczański, około 31 % szlachty umiało pisać, a z początkiem stulecia odsetek zapewne był niższy. – A. Wyczański, *Oświata a pozycja społeczna w Polsce XVI stulecia. Próba oceny umiejętności pisania szlachty województwa krakowskiego w drugiej połowie XVI w.* [w:] *Spółczeństwo staropolskie. Studia i szkice, t. I*, red. A. Wyczański, Warszawa 1976, s. 53.

Ogłoszenie zbioru obowiązującego prawa polskiego, zapoczątkowane przez J. Łaskiego, determinowało kierunek ewolucji publikacji obowiązującego prawa ku tworzeniu zbiorów prawa⁵⁵, m.in. przez: Mikołaja Taszyckiego⁵⁶, Jakuba Przyłuskiego⁵⁷, Jana Herburta⁵⁸, jak również Józefa Załuskiego i Stanisława Konarskiego⁵⁹, która w połowie XVIII wieku doprowadzić miała do opublikowania w jednym wielotomowym wydawnictwie całości ustawodawstwa sejmów, pod nazwą *Volumina Legum*.

Przeszkody w publikacji zbiorów prawa polskiego, były wynikiem ścierania się sprzecznych interesów w obrębie klasy panującej, przy czym niektóre grupy nie były zainteresowane w jej realizacji. Niewątpliwie nie zależało na ogłoszeniu kodyfikacji magnatom i Kościołowi, którym lepiej odpowiadał zwyczajowy charakter prawa oraz związane z tym partykularyzm i niepewność stosunków prawnych niż kodyfikacja dokonana w interesie średniej szlachty⁶⁰. W związku z tym, Statut J. Łaskiego stał się fundamentalnym zbiorem polskiego prawa ziemskiego aż do rozbiorów Polski. Na skutek tych zjawisk pod koniec XVII wieku i na początku XVIII wieku, wytworzyła się sytuacja utrudniająca zapoznanie się z całością polskich ustaw sejmowych. Były one dostępne jedynie w niektórych miastach, np. Warszawie, Krakowie czy Piotrkowie. Jawności prawa również nie sprzyjała ogromna liczba druków oraz ich rozproszenie⁶¹, a co za tym idzie niedostatek wydań zbiorowych oraz ogólnikowość drukowanych inwentarzy⁶².

⁵⁴ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, Część I*, op. cit., s. 140.

⁵⁵ Zob. O. Balzer, *Przyczynki do historii źródeł prawa polskiego*, Kraków 1903, s. 11 i nast.; K. Budzyk, *Drukarze urzędowi Rzeczypospolitej szlacheckiej* [w:] K. Budzyk, *Studia z zakresu bibliografii i księgoznawstwa*, Warszawa 1948, s. 43 i nast.; S. Grodziski, *Z dziejów staropolskiej kultury prawnej*, Kraków 2004, s. 115–116.

⁵⁶ W 1532 roku powstał projekt *Correctura iurium* (zwany korekturą Taszyckiego). Projekt został jednak odrzucony przez sejm w 1543 roku z przyczyn politycznych, ponieważ zawierał przepisy wzmacniające stanowisko kościoła i magnatów, a także króla.

⁵⁷ W 1553 roku wydał projekt układu praw polskich, pt. *Leges seu sttuta ac privilegia Regini Poloniae*. Zbiór Przyłuskiego akcentował wyraźnie przepisy korzystne dla mieszczan i chłopów oraz w zakresie wzmocnienia władzy królewskiej.

⁵⁸ Ogłoszony został drukiem w 1570 roku systematyczny zbiór praw pt. *Statuta i privileje koronne z łaciny na język polski przełożone, nowym porządkiem zebrane i spisane*. W układzie tego zbioru widać tendencje promagnackie, na czoło bowiem wysuwa on króla z radą i dygnitarzy. Projekt ten został złożony na polecenie sejmu, lecz nie uzyskał urzędowego potwierdzenia i nie upowszechnił się.

⁵⁹ Na temat ich inicjatywy zob. szerzej, S. Grodziski, *Wstęp* [w:] *Volumina Constitutionum t. I 1493–1549, vol. 1 1493–1526*, op. cit., s. 11–114.

⁶⁰ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski. Tom II, od połowy XV wieku do roku 1795*, op. cit., s. 23. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, op. cit., s. 189.

⁶¹ Por. B. Łoziński, *Ignorantia iuris*, Studium prawno-społeczne, Lwów 1893, s. 120.

⁶² S. Grodziski, *Wstęp* [w:] *Volumina Constitutionum t. I 1493–1549, vol. 1 1493–1526*, op. cit., s. 10.

Istotne znaczenie dla rozwoju publikacji prawa w Polsce miała ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego⁶³ z 1807 roku, która *expressis verbis* w art. 87 stanowiła: „Prawa i urządzenia administracji publicznej, będą ogłoszone w Dzienniku Praw, i aby obowiązywały, nie potrzebują innej formy ogłoszenia.” Przepis ten był podstawą prawną do wydawania w 1808 roku „Dziennika Praw Księstwa Warszawskiego”⁶⁴, który można uznać za pierwszy wydawany na ziemiach polskich urzędowy organ publikacyjny⁶⁵ we współczesnym tego słowa znaczeniu. Celem ogłoszenia ustawy było, żeby wszyscy obywatele znali ustawy i nie mogli tłumaczyć się nieświadomością⁶⁶. Koncepcja „Dziennika Praw Księstwa Warszawskiego”, jako urzędowego i powszechnie dostępnego seryjnego wydawnictwa drukowanego, ukształtowała się pod wyraźnym wpływem konstytucjonalizmu francuskiego⁶⁷, który wypracował zasady urzędowego publikowania aktów ustawodawczych w *Bulletin des lois de la République Française*, którego pierwszy numer ukazał się 4 grudnia 1793 roku. Zdaniem A. Gwiżdża⁶⁸, do jego powstania przyczyniły się dwie podstawowe wartości, „tylko takie państwo może efektywnie spełniać swoje funkcje, którego organy prawodawcze miałyby zapewnioną pełną możliwość ujawnienia przed wszystkimi, kogo to mogło dotyczyć, ustanawianych przez nie norm prawnych, nie pozostawiając przy tym żadnych

⁶³ Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 roku [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Wybór źródeł X–XX wiek*, Wstęp i przygotowanie L. Grochowski, A. Misiuk, Olsztyn 2003, s. 96–104.

⁶⁴ Zaznaczyć należy, że pierwszy dziennik ukazał się 1 lutego 1818 roku, a pierwszym aktem ogłoszonym w nim (Nr 1, poz. 1), był dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim. „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” wydawał Minister Sprawiedliwości. E. Ochendowski, *Zagadnienia publikacji aktów normatywnych* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 554.

⁶⁵ Kontynuację tego dziennika urzędowego, stanowił następnie „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” (ukazujący się w latach 1816–1871). Podobne dzienniki publikacyjne ukazywały się również np.: w zaborze pruskim: „*Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten*” (1794), „*Gesetzsammlung für die königlich-preussischen Staaten*” (1810–1906), „*Reichsgesetzblatt*” (od 1871), oraz w zaborze austriackim: np.: *Constitutio statuum Regni Galiciae et Lodomeriae cum Bukowina* (Wiedeń w 1817), „Prowincjonalny Zbiór Praw” (Lwów 1827–1861), „Dziennik Praw i Rozporządzeń Krajowych Królestwa Galicji” (1866–1918). Szerzej na ten temat zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, op. cit., s. 344–345.

⁶⁶ A. Mogilnicki, *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1919, s. 20.

⁶⁷ Ukształtowanie „praw królestwa” wiążących monarchię oraz przyznanie sądom (parlamentom) prawa rejestracji aktów prawnych monarchy, koniecznej dla ich wejścia w życie, stanowiło dobry punkt do wypracowania w przyszłości publikacji aktów prawnych, celem stworzenia gwarancji obowiązywania praw zasadniczych. Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności* (Wybrane problemy), Zakamycze 2003, s. 29; A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 86.

⁶⁸ A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 84.

wątpliwości co do literalnego ich brzmienia i którego klasy posiadające miałyby pełną możliwość dokładnego stwierdzenia, czy i na ile ich wolność oraz własność zostają ograniczone nowo ustanowionymi prawami”.

W Polsce w początkach XIX wieku ogłaszano tylko niektóre przepisy, a w zakresie tworzącego się prawa administracyjnego przyjmowano, że przepisy wydane na użytek organów administracji i urzędników nie muszą być podawane do publicznej wiadomości. Stopniowo jednak przewyciężyła idea państwa praworządnego, a zatem opartego na wykonywaniu prawa⁶⁹, które poprzedzać musi jego znajomość, a co za tym idzie wytworzenia zasady, że obowiązują tylko te normy, które zostały ogłoszone w dziennikach publikacyjnych (urzędowych)⁷⁰. Dopiero bowiem z tą chwilą obywatel ma możliwość zaznajomienia się z obowiązującymi normami prawa, które wyznaczają jego prawa i obowiązki oraz może dostosować swoje zachowanie do tych norm. Ta ewolucja jawności prawa miała ugruntować przestrzeganie legalności⁷¹. Zdaniem A. Gwiżdża, szczególny charakter tym wydawnictwom nadają „dwie podstawowe cechy. Po pierwsze, są to wydawnictwa urzędowe, co oznacza, że prawo nie tylko nakłada na określone organy państwowe obowiązek prowadzenia tego rodzaju wydawnictw, lecz również nakazuje jednocześnie traktowanie tekstów ogłaszanych w tych wydawnictwach jako tekstów autentycznych, wzorcowych. Po drugie, w wydawnictwach tych określone teksty prawne publikuje się – ogłasza tzn. czyni dostępnymi publicznie, czyli czyni się jawnymi, dostępnymi każdemu, kto by okazał nimi zainteresowanie, kto by chciał się z nimi zapoznać”⁷².

Założenia publikacji zostały poddane krytyce m.in. przez Lon L. Fullera, który stwierdził, że „(...) szaleństwem byłoby dążenie, aby każdy obywatel w pełni znał i rozumiał wszelkie prawa, które mogą być w stosunku do niego stosowane”⁷³. Zasięg i zakres urzędowego organu publikacyjnego w XIX wieku był bardzo ograniczony, a braki w teoretycznej kon-

⁶⁹ F. Kasperek wówczas pisał „(...) zadanie rządu nie polega li tylko na wykonywaniu ustaw, lecz na przedsięwzięciu tego wszystkiego w granicach ustaw, czego dobro i potrzeby państwa wymagają.” F. Kasperek, *Prawa polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego prawa razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. II, Kraków 1877–1881, s. 635.

⁷⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, op. cit., s. 343.

⁷¹ Wzrost znaczenia organów publikacyjnych można zaobserwować również w innych państwach, np. w Anglii w 1885 roku pojawił się prywatny zbiór ważniejszych regulacji departamentalnych, a następnie jego kompilator Pulling otrzymał jako urzędowe zadanie redagowanie oficjalnego wydawnictwa, natomiast publikacja aktów normatywnych stała się prawnym obowiązkiem na mocy *Rules Publication Act* 1893 roku. W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 33.

⁷² A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 84.

⁷³ L. L. Fuller, *Moralność prawa*, op. cit., s. 87.

strukcji publikacji prawa uzupełniano założeniem powszechnej znajomości prawa⁷⁴.

Wydaje się więc, iż to, co najistotniejsze dla doktryny tamtego czasu, to nie troska o powszechną znajomość prawa, lecz tylko o to, by zapewnić pełną i kompletną publikację tych nowo ustanawianych przepisów prawnych, które ograniczyć mogą podstawowe prawa obywateli, takie jak wolność osobistą i ich własność prywatną⁷⁵.

1.3. Zarys ewolucji publikacji prawa w latach 1918–1997

W okresie II Rzeczypospolitej, zasada ogłaszania powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, zwłaszcza o mocy ustawy, stanowiła jeden ze stałych elementów systemu źródeł prawa⁷⁶. Istotne znaczenie polityczno-ustrojowe norm określających zasady i tryb wydawania urzędowych organów publikacyjnych ilustruje przede wszystkim okoliczność, że w praktyce konstytucyjnej II Rzeczypospolitej uważano je zawsze za *matière réservée à la loi*, oraz że ich ewolucja była zawsze bezpośrednią pochodną ewolucji podstawowych założeń ustroju państwowego⁷⁷.

Po rozpadzie państw zaborczych na ich terenach tworzyły się polskie władze dzielnicowe, które wydawały przepisy prawne, ogłaszane np.: w byłej Galicji tzw. Komisja Likwidacyjna wydawała „Dziennik Rozporządzeń”, w Cieszyńskim – Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego wydawała „Dziennik Urzędowy”, w byłej dzielnicy pruskiej Naczelna Rada Ludowa wydawała „Tygodnik Urzędowy”⁷⁸. W byłym Królestwie Polskim Rada Regencyjna publikowała akty w „Dzienniku Praw Królestwa Polskiego”⁷⁹.

⁷⁴ A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 84–85; Por. krytyczne uwagi, jakie na ten temat poczyniła A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 9.

⁷⁵ Z podobnym zabiegiem teoretycznym mamy do czynienia np. przy tworzeniu koncepcji ustawy w konstytucjach niemieckich XIX wieku, zakładającej że treść ustaw nie może wkraczać poza ramy wytknięte klauzulą wolności i własności. Por. W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959, s. 7–24; A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 85.

⁷⁶ J. Szreniawski, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, pod red. K. Sanda, Warszawa 1979, s. 26.

⁷⁷ Por. M. Pietrzak, *Stanowienie prawa w II Rzeczypospolitej według Konstytucji z 1921 i 1935 roku* [w:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, pod red. A. Ajnekiela, Warszawa 2006, s. 74; A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 86.

⁷⁸ J. Sieklucki, S. Rokita, *Prawo administracyjne. Zeszyt I. Zagadnienia Wstępne*, Kraków 1951, s. 101.

⁷⁹ Por. A. Ajnekiel, *Tworzenie prawa odradzającej się Polski* [w:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, pod red. A. Ajnekiela, Warszawa 2006, s. 63–73.

Następnie w krótkim okresie początkowym – urzędowym organem publikacyjnym, pierwszym w niepodległej Polsce, był „Dziennik Praw Państwa Polskiego”⁸⁰. W maju 1919 roku grupa posłów ludowych przedłożyła Sejmowi Ustawodawczemu wniosek nagły, w którym stwierdzała m.in.: „ogłaszanie ustaw uchwalonych przez Sejm Ustawodawczy, jak również rozporządzeń przez rząd wydawanych, nie jest dotychczas ujęte w stałą i jednolitą normę. Tak samo nie ma dokładnie i jasno określonego sposobu zaznajamiania wszystkich mieszkańców Państwa Polskiego z ustawami i rozporządzeniami rządowymi. Uregulowania tej sprawy, przedstawiali posłowie – nie cierpi zwłoki, trudno bowiem żądać od obywateli Państwa przestrzegania ustaw, jeżeli ich oni nie znają i poznać nie mogą”⁸¹. Rezultatem tej inicjatywy było uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy w dniu 31 lipca 1919 roku pierwszego w okresie międzywojennym aktu⁸², normującego zasady i tryb wydawania urzędowego organu publikacyjnego, którego tytuł ostatecznie został ustalony jako „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”⁸³. Ustawa weszła w życie z dniem 16 sierpnia 1919 roku, początkowo tylko na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego, natomiast pozostałe obszary były stopniowo inkorporowane, np. województwa poznańskie i pomorskie na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dniem 1 lipca 1920 roku⁸⁴.

Ustawa z 1919 roku statuowała zasadę pełnej jawności ustaw i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, w tym także rozporządzeń rządowych⁸⁵ oraz obowiązek ich ogłaszania w wydawanym przez ministra sprawiedliwości – Dzienniku Ustaw. Ustawa nałożyła na ministra spra-

⁸⁰ Wydawany był przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie bardzo ogólnie sformułowanych przepisach art. 3 dekretu Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 roku o *najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* (Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 41) w nawiązaniu do art. 21 dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 roku o *tyczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim* (Dz. Pr. Król. Pol. Nr 1, poz. 1). Na pierwszych piętnastu numerach tego wydawnictwa widnieje nazwa „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, a następnie nazwa zostaje zmieniona na „Dziennik Praw Państwa Polskiego” od 8 listopada 1918 r. (N-ry 16–23 z 1918 r. i 1–65 z 1919 r.) Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 35.

⁸¹ Wniosek nagły posła Franciszka Bardla i innych w sprawie wprowadzenia w Państwie Polskim „Dziennika Praw Rzeczypospolitej Polskiej” (Druk Nr 456).

⁸² Ustawa z 31 lipca 1919 roku w sprawie wydawania *Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. R. P. Nr 66, poz. 400), która została uchwalona z inicjatywy posła Bardla i innych. Zob. druki sejmowe Nr 456 i 873.

⁸³ Który wydawany był od numeru 66.

⁸⁴ Szerzej S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, op. cit., s. 35–37.

⁸⁵ „(...) które co do swej treści – jak to sformułował w sejmie sprawozdawca projektu ustawy poseł Stanisław Ćwikowski – muszą być uważane za ogólne, dotyczące interesu społeczeństwa lub pewnej jego części i z których treścią społeczeństwo w tym celu zapoznać się winno ...” – spr. sten. z 82 pos. SU w dniu 31 lipca 1919 roku, łam 53.

wiedliwości obowiązek bezpłatnego rozsyłania wydawnictwa wskazanym w ustawie władzom i urzędom państwowym. Przekazanie każdego numeru miało być dokonywane w ciągu 24 godzin od zakończenia jego druku.

Autonomiczne regulacje obowiązywały na terenie województwa śląskiego, gdzie od 1922 roku ustawy były ogłaszane w „Dzienniku Ustaw Śląskich”, wydawanym przez wojewodę⁸⁶. Moc obowiązującą ustawy śląskie nabierały po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, o ile nie stanowiły inaczej⁸⁷.

Konstytucja marcowa⁸⁸ podniosła rangę podstawowych założeń ustawy z 1919 roku, stanowiąc w art. 44 zasadę ogłaszania ustaw w konkretnie oznaczonym, jako Dziennik Ustaw, urzędowym organie publikacyjnym oraz nakładając na Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązek zarządzania ogłaszania w Dzienniku Ustaw – ustaw przez siebie – wraz z odpowiednimi ministrami – podpisanymi. Ustawa z 1919 roku uległa później niewielkiej jeszcze zmianie w 1924 roku, gdy zasadę obowiązkowego kolportażu Dziennika Ustaw do władz i urzędów państwowych uzupełniono zasadą odpłatności⁸⁹. Dokonując nowelizacji tej ustawy zwrócono też uwagę rządu na potrzebę szybkiej i regularnej rozsyłki⁹⁰ Dziennika Ustaw poza Warszawę⁹¹.

Nowa regulacja prawna dotycząca publikacji aktów normatywnych dokonana została po i w wyniku zmiany Konstytucji marcowej w 1926 roku. Znamienne, że ujęto ją tym razem nie w formie ustawy, lecz w formie rozpo-

⁸⁶ Por. J. Ciągwa, *Uchwalanie i ogłaszanie ustaw śląskich w latach 1922–1939* [w:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, pod. red. A. Ajnekiela, Warszawa 2006, s. 88–107; M. Zimmermann, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część I*, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, s. 41.

⁸⁷ Por. rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 17 czerwca 1922 roku w przedmiocie wydawania *Dziennika Ustaw Śląskich* (Dz.U. Śl. z 1922 roku, Nr 1, poz. 1) oraz Ustawę z dnia 20 października 1922 roku w sprawie wydawania *Dziennika Ustaw Śląskich* (Dz. U. Śl. z 1922 roku, Nr 29, poz. 109) [w:] W. Dąbrowski, *Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych Województwa Śląskiego*, T. 2, Katowice 1923, s. 24–27.

⁸⁸ Ustawa z dnia 27 marca 1921 roku *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. R. P. Nr 44, poz. 267).

⁸⁹ Ustawa z 11 grudnia 1924 roku o zmianie ustawy z 31 lipca 1919 roku w sprawie wydawania *Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. R. P. z 1925 roku, Nr 1, poz. 1.), uchwalona z inicjatywy Rady Ministrów (druk sejmowy Nr 1475), uchwalona zgodnie z wnioskami komisji przedłożonymi na posiedzeniu Sejmu 5 grudnia 1924 roku przez pos. Adolfa Saranieckiego (Spr. sten. z 167 pos. Sejmu O.I., łam 14–15).

⁹⁰ „(...)zwracał uwagę poseł A. Saraniecki – Dziennik Ustaw dochodził na prowincję z opóźnieniem. Tak np. było w marcu 1924 r., kiedy to podwyższono opłaty sądowe we Wschodniej Małopolsce 1 marca, a Dziennik Ustaw doszedł tam dopiero 4 marca, więc strony nie wiedząc o tej zmianie uiszczwały w tym czasie od 1 do 4 marca należności wg dawnej ustawy, wskutek czego były narażone później na rozmaite nieprzyjemności, dopłaty itp.” (spr. Sten. z 167 pos. sejmu O.I. w dniu 5 grudnia 1924, łam 14–15); na wniosek komisji została uchwalona rezolucja: „Sejm wzywa rząd (...), by czuwał nad regularną, szybka przesyłką pocztową egzemplarzy Dziennika Ustaw do abonamentów” (spr. Sten. z 167 pos. sejmu O.I. w dniu 5 grudnia 1924, łam 14–15).

⁹¹ A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 87–88.

rzządzenia z mocą ustawy⁹². Rozporządzenie z 1927 roku regulowało całą sprawę bardziej szczegółowo, z uwzględnieniem ustanowionych przez nowelę sierpniową nowych źródeł prawa oraz określając po raz pierwszy procedurę prostowania błędów w aktach ogłoszonych w Dzienniku Ustaw⁹³. Rozporządzenie nałożyło też po raz pierwszy – choć w sposób niezadowolający – ogólnikowo sformułowany obowiązek udostępniania ludności bezpłatnego przeglądania Dziennika Ustaw⁹⁴. W rozporządzeniu pominięto natomiast kwestię ogłaszania uchwał Sejmu odmawiających zatwierdzenia rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Ta – świadomie zapewne zamierzona – luka w prawie, zrodziła więcej znaczących politycznie konsekwencji, niż ustanowione rozporządzeniem uregulowania. Stała się ona zarzewiem znanego w dziejach prawa państwowego II Rzeczypospolitej sporu o ogłoszenie w Dzienniku Ustaw uchwały Sejmu o uchyleniu ustanowionego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawa prasowego⁹⁵. Stała się także przyczyną, dla której przez ponad dwa lata stosowano w praktyce przepisy tego rozporządzenia, mimo że Sejm uchylił je swoją uchwałą. Powstał charakterystyczny stan rzeczy: organy administracji i – niestety także – wymiaru sprawiedliwości – uznawały za obowiązujące normy, o których powszechnie – ale nie za pośrednictwem urzędowego organu publikacyjnego – wiedziano, że zostały uchylone przez kompetentne konstytucyjne organy państwowe. Przez cały ten czas stronnictwa opozycyjne podejmowały starania o taką zmianę ustawodawstwa o wydawaniu Dziennika Ustaw, która by zobowiązała ministra sprawiedliwości do ogłaszania w Dzienniku Ustaw uchwał Sejmu uchylających rozporządzenia z mocą ustawy⁹⁶. Udało się to dopiero uczynić ustawą uchwaloną 12 lutego 1930 roku⁹⁷.

⁹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 roku *w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. R. P. z 1928 roku, Nr 3, poz. 18), przedłożone Sejmowi do zatwierdzenia na posiedzeniu 24 kwietnia 1928 roku (spr. Sten. z 7 pos. Sejmu O.II., łam 9 poz. 59).

⁹³ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, Nr 5 s. 15.

⁹⁴ Art. 6 rozporządzenia stanowił m.in.: „Władze państwowe i samorządowe, oznaczone rozporządzeniami właściwych ministrów, obowiązane są udostępnić ludności bezpłatne przeglądanie Dziennika Ustaw”. Jest to sformułowanie nader ogólnikowe; dostępne rejestry nie odnotowują wydania przewidzianych tym przepisom rozporządzeń przez któregośkolwiek z ministrów.

⁹⁵ Por. A. Gwizdź, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956, s. 180 i n., s. 306–307; M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce*, Warszawa 1963.

⁹⁶ Por. druki sejmowe D. II Nr 19, 51, 459; spr. Sten. z pos. Sejmu O.II 4/62, 7/36 oraz 56/54-81 oraz z pos. Senatu 12 II 1930 r. 23/25-48.

⁹⁷ Ustawa z dnia 12 lutego 1930 roku *w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 23 grudnia 1927 roku w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej polskiej* (Dz.U. z 1930 roku, Nr 13, poz. 89). A. Gwizdź, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 88–89.

Wydany, po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej⁹⁸, dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 września 1935 roku⁹⁹ unormował sprawę publikacji ustawy, dekretów i innych najważniejszych aktów normatywnych na nowo i z uwzględnieniem wprowadzonych zmian konstytucyjnych. Dekret miał w zasadzie charakter porządkujący i racjonalizujący, nie wnosił do obowiązującego porządku prawnego istotnych zmian. Warto zwrócić uwagę na jeden szczegół, gdyż poprzednie akty przewidywały wejście w życie aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw czternastego dnia po ich ogłoszeniu, jeżeli same inaczej nie stanowią, dekret zaś z 1935 roku skrócił ten okres do ośmiu dni¹⁰⁰. Troska o rzeczywiste doprowadzenie stanowiących norm prawnych do świadomości obywateli zdawała się maleć. Dekret obowiązywał do końca istnienia II Rzeczypospolitej oraz był także podstawą wydawania Dziennika Ustaw przez rząd polski na emigracji¹⁰¹.

Analiza zasad ogłaszania przepisów prawnych w państwie II Rzeczypospolitej pozwala na kilka wstępnych wniosków i ustaleń. Można przede wszystkim stwierdzić pewną ewolucję tych założeń, która prowadzi od systemu nie w pełni uporządkowanego, kształtującego się w sposób w wysokim stopniu żywiołowy, w którym ogłaszanie przepisu jest tylko technicznym sposobem otworzenia każdemu możliwości zaznajomienia się z ustanowionymi przepisami prawnymi¹⁰², do takich konstrukcji prawnych, w których – wiąże się to ściśle z ukształtowaniem i ugruntowaniem koncepcji *Rechtsstaat* – ogłoszenie określonych przepisów prawnych w określonych dziennikach publikacyjnych staje się prawnym warunkiem nabycia przez nie mocy obowiązującej. Takie stanowisko wyrażane jest również w doktrynie, m.in. przez H. Kelsena H. Capitant, E. Jarry, W. Komarnickiego, dla których istota urzędowego ogłoszenia aktu prawodawczego polega już nie na podaniu do wiadomości publicznej, lecz jest tylko „ostatnim aktem procesu ustawodawczego, który stwarza i ujawnia autentyczny tekst ustawy”, „aktem urodzenia ustawy”, „nadając ustawie byt pewny, rzeczywisty, niesporny”¹⁰³.

⁹⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, cyt. za: M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Wyd. MADA, s. 161–170.

⁹⁹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 roku o wydawaniu *Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 1935 roku, Nr 68, poz. 423).

¹⁰⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, op. cit., s. 37.

¹⁰¹ A. Gwizdź, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 89–90.

¹⁰² Np. Laband uważał, że „sama publikacja jest czynnością czysto techniczną”. M. Zimmermann, *Kwestia promulgacji ustaw w nowej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1937, z. 3, s. 391–392.

¹⁰³ E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 245; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 262; H. Kelsen, *Zagadnienia prawa państwowego*, Warszawa 1924, s. 85; H. Capitant, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Warszawa 1938, s. 68.

Dokonując oceny publikacji aktów prawodawczych, należy zauważyć fakt, że w początkowej fazie okresu międzywojennego, rozwijała się na dużą skalę miejscowa – głównie powiatowa, rzadziej miejska – „urzędowa” prasa samorządowa. Były to swojego rodzaju, „dzienniki urzędowe” poszczególnych powiatów i większych miast, w których zamieszczało się wszelkiego rodzaju urzędowe komunikaty organów samorządowych (niekiedy również rządowych, zwłaszcza starostw), a także informacje o posiedzeniach, uchwałach itp. Ogłoszenia zamieszczone w tego typu czasopismach nie powodowały żadnych skutków prawnych, były jednak ważnym źródłem urzędowej informacji. Z biegiem czasu, szczególnie w latach trzydziestych, miejscowe czasopiśmiennictwo samorządowe stopniowo zamierało, co wiązało się ze zmniejszeniem znaczenia samorządu na korzyść organów rządowych i biurokratyzacji zawodowej¹⁰⁴.

Wydaje się, że zasada powszechnej znajomości prawa w tym okresie była domeną prawa cywilnego i karnego, gdyż stanowiło ono najbardziej powszechną, codzienną płaszczyznę nawiązywania stosunków¹⁰⁵. Mechanizm państwa nie gwarantował objęcia prawa administracyjnego domniemaniem powszechnej znajomości. Zakładano, że obowiązek znajomości prawa publicznego należy do nielicznej grupy specjalistów od rządzenia¹⁰⁶, którzy zapewnią niejako samoczynnie legalność administracji¹⁰⁷.

Ewolucja publikacji prawa ugruntować ma zapewne przestrzeganie praworządności. Nie nadaje ona przecież odmiennej treści podstawowym funkcjom, jakie ma do spełnienia cały, bardziej teraz rozbudowany i konsekwentniej uporządkowany system ogłaszania przepisów prawnych. Chodzi nadal o nic innego, jak tylko o urzędową sygnalizację ingerencji państwa w dwie podstawowe sfery wartości: we własność i w wolność jednostki¹⁰⁸.

W czasie II wojny światowej ciągłość państwa wymagała kontynuacji wydawania Dziennika Ustaw na emigracji. Na terenie Rzeczypospolitej wydawanie „Dziennika Ustaw” zostało wznowione po przerwie wojennej z dniem 15 sierpnia 1944 roku. Początkowo był wydawany w Lublinie, a od Nr 5, roku 1945 w Warszawie¹⁰⁹.

¹⁰⁴ M. Jaroszyński, *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, „Problemy Rad Narodowych” 1965, Nr 4, s. 36.

¹⁰⁵ J. Radbuch pisał, że „zazwyczaj poszczególny człowiek czuje się przede wszystkim mężem, ojcem, kupcem, a dopiero później obywatelem państwa”. Tenże, *Wstęp do prawnoznawstwa*, Warszawa 1924, s. 76.

¹⁰⁶ A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, op. cit., s. 311.

¹⁰⁷ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 892.

¹⁰⁸ A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 90.

¹⁰⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, op. cit., s. 35, 40.

Kolejny przełom w upowszechnianiu prawa nastąpił w doktrynie socjalistycznej, która podnosi jawność działania organów państwowych do jednej z podstawowych zasad funkcjonowania socjalistycznego państwa¹¹⁰. Wszelkie odstępstwa od tej zasady – jeśli pominąć przypadki wyjątkowe i konieczne – są odstępstwami od samej koncepcji ludu pracującego. Przy czym, należy podnieść, że nie jest to ten sam postulat jawności, który był realizowany w okresie międzywojennym, w którym chodziło o udostępnianie nowo ustanowionej normy temu, w którego indywidualne uprawnienia i interesy norma ta wkracza. Doktryna socjalistyczna zastępuje Interes indywidualny – interesem społecznym: jeśli państwo ma być państwem całego ludu pracującego, przerastać jeśli ma stopniowo w państwo ogólnonarodowe, to przywilejem każdego obywatela i przywilejem wszystkich – powinien stać się pełny dostęp do całego systemu obowiązujących norm prawnych. Motywem roszczeń o prawo do wiedzy o prawie – miała być, nie tylko troska o indywidualne, własne interesy, lecz przede wszystkim udział w rządzeniu państwem, motyw społeczny, uczestnictwa, najpełniejszej, najgłębszej więzi z państwem, z działalnością jego organów oraz potrzebą społecznej kontroli tej działalności¹¹¹.

Nadana została moc obowiązująca podstawowym demokratycznym założeniom Konstytucji marcowej oraz tym wszystkim aktom normatywnym obowiązującym w końcowym okresie istnienia II Rzeczypospolitej, które uznano za niesprzeczne z zasadami nowego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Polski Ludowej¹¹². Opowiedzenie się za ustawą konstytucyjną z 17 marca 1921 roku wynikało z Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 roku., który stwierdził, że „obowiązywać będzie aż do zwołania [...] Sejmu Ustawodawczego, który uchwali [...] nową konstytucję”¹¹³. Zasadę ogłaszania ustaw w Dzienniku Ustaw uznano w literaturze¹¹⁴ – i chyba słusznie – za jedno z podstawowych założeń konstytucyjnych. Natomiast mniej zasadne wydaje się uznanie także dekretu z 1935 roku za nadal obowiązujący w Polsce Ludowej¹¹⁵. Dekret ten stosowany był w praktyce – z różnymi modyfikacjami, wynikłymi z nowego ustawodawstwa – od 22 lipca 1944 roku do końca 1950 roku, a więc przez okres przeszło

¹¹⁰ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 89.

¹¹¹ A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 90–91.

¹¹² Por. A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Zakamycze 2003, s. 37.

¹¹³ F. Longchamps, *Litera prawa*, Warszawa 1948, s. 21.

¹¹⁴ S. Rozmaryn, *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 III 1921 r.?*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 1.

¹¹⁵ Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 135–152.

pięciu lat¹¹⁶. Dopiero z końcem 1950 roku uchwalona została ustawa¹¹⁷, która stanowiła podstawowe, choć nie jedyne źródło prawa o urzędowych organach publikacyjnych PRL¹¹⁸. Koncepcja zasady jawności prawa w tym okresie wyrażała się przede wszystkim na wzmocnieniu pozycji aktów prawotwórczych naczelnych organów władzy państwowej, w szczególności ustawy i dekretu z mocą ustawy¹¹⁹.

W prawie socjalistycznym nie obowiązywała zasada urzędowego publikowania wszelkich aktów prawotwórczych, zarówno powszechnie obowiązujących jak i kierownictwa wewnętrznego, wydawanych przez organy centralne, jak i lokalne¹²⁰.

Na stan prawa o ogłaszaniu przepisów prawnych składały się w szczególności:

- 1) przepisy Konstytucji z 22 lipca 1952¹²¹, a zwłaszcza art. 25 i 31 statuujące zasadę pełnej jawności ustaw i dekretów oraz bezwzględnie koniecznego ich ogłaszania w urzędowym organie publikacyjnym – Dzienniku Ustaw;
- 2) przepisy ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego¹²²;
- 3) przepisy innych ustaw, stanowiące podstawę prawną wydawania niektórych organów publikacyjnych ogólnopaństwowych o szczególnym znaczeniu oraz publikacyjnych organów terenowych¹²³.

¹¹⁶ Np. akty prawne ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP wchodzą w życie ósmego dnia po dniu ogłoszenia, a rozporządzenia ogłaszane w Dzienniku Wojewódzkim zaczynają obowiązywać po upływie 14 dni od wydania numeru, jeżeli same nie stanowią inaczej. Por. J. Hołda, *Prawo administracyjne*. Część I, Kraków 1948, s. 24–25.

¹¹⁷ Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 roku o wydawaniu Dziennika Ustaw PRL i Dziennika Urzędowego PRL Monitor Polski (Dz.U. Nr 58, poz. 524).

¹¹⁸ Np. § 4, 5 i 6 uchwały Rady Ministrów z dnia 21 października 1950 roku w sprawie dziennika urzędowego wojewódzkich rad narodowych (Mon. Pol. Nr A-124, poz. 1535). Z przepisów tych wynika, że chodzi o uporządkowanie tego materiału, który powinien być ogłoszony w dzienniku urzędowym, ale nie wynika, aby z ogłoszeniem lub z zaniechaniem ogłoszenia łączyły się jakieś skutki prawne.

¹¹⁹ K. Działocha, *Konstytucyjna koncepcja prawa i procesu jego tworzenia* [w:] *Polityka prawna i metodologia legislacji. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1978, s. 18.

¹²⁰ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 255.

¹²¹ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

¹²² Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 roku o wydawaniu Dziennika Ustaw i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski” (Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.).

¹²³ Dekret z mocą ustawy z dnia 10 grudnia 1952 roku o wydawaniu Dziennika Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych (Dz.U. Nr 49, poz. 327); ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o łączności (Dz.U. Nr 8, poz. 48) w odniesieniu do Dziennika Łączności oraz ustawa z dnia 29 marca 1972 roku o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacji, Miar i Jakości (Dz.U. Nr 11, poz. 82) w odniesieniu do Dziennika Normalizacji i Miar; ponadto – ustawa z 25 lutego 1964 roku o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz.U. Nr 8, poz. 47); rozporządzenie Rady Ministrów z 18 czerwca 1964 roku w sprawie ogłaszania

Na gruncie Konstytucji z 1952 roku ukształtował się i utrwalił pogląd, że nie wyznacza ona wyczerpująco, ani form aktów normatywnych, ani podmiotów upoważnionych do tworzenia prawa. Przyjęto bowiem, że ustawodawca zwykły może upoważnić do tworzenia prawa także podmioty inne niż wskazane w Konstytucji, a akty normatywne mogą przybierać rozmaite formy, nie znane ustawie zasadniczej (np. postanowień, okólników, instrukcji). Wobec otwartego systemu źródeł prawa, wielości form oraz podmiotów je tworzących, istniały niejasne relacje między aktami normatywnymi¹²⁴.

Tak skonstruowane prawo o ogłaszaniu przepisów prawnych uznać trzeba za chaotyczne, niespójne wewnętrznie i anachroniczne¹²⁵. Ogółem na podstawie tej regulacji prawnej ukazywało się w Polsce ponad 30 tytułów organów publikacyjnych¹²⁶, od Dziennika Ustaw po Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej¹²⁷. Ustawa z 1950 roku o wydawaniu dzienników urzędowych statuowała jasno i niedwuznacznie tylko zasadę pełnej jawności ustaw, dekretów z mocą ustawy oraz rozporządzeń Rady Ministrów i ministrów. Regulacja ta była osłabiona nie bardzo klarownym wyznaczeniem przez system norm konstytucyjnych zakresu ustawodawstwa (*matière réservée à la loi*)¹²⁸ oraz w jeszcze większym stopniu, brakiem dopuszczalnych granic rozporządzeń tzw. wykonawczych¹²⁹. W systemie prawnym nie było ponadto jednego aktu normującego jednolicie ogłaszanie terenowych aktów normatywnych. Przepisy prawne tej materii znajdowały się w wielu aktach prawnych organów centralnych: ustawach, dekretach, rozporządzeniach, uchwałach Rady Ministrów, zarządzeniach ministrów. Podstawowymi aktami prawnymi, regulującymi zagadnienie ogłaszania aktów normatywnych były: ustawa z 25 lutego 1964 roku o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 18 czerwca 1964

uchwał rad narodowych i zarządzeń terenowych organów administracji państwowej oraz wydawania dzienników urzędowych wojewódzkich rad narodowych (Dz.U. Nr 24, poz. 156) – w odniesieniu do Dziennika Urzędowego.

¹²⁴ S. Wronkowska, *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita” 1998, Nr 157, s. 17.

¹²⁵ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 10.

¹²⁶ Por. *wykaz dzienników urzędowych wydawanych w 1983 roku* [w:] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 177.

¹²⁷ H. Rot, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 1, s. 52.

¹²⁸ Por. S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 1, s. 15; E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 5–6, s. 835; H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 148; A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 92–93.

¹²⁹ Por. K. Działocha, *Regulacja systemu źródeł prawa w konstytucjach socjalistycznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XLV, Wrocław 1975, s. 31–33.

roku w sprawie ogłaszania uchwał rad narodowych i zarządzeń terenowych organów administracji państwowej oraz wydawania dzienników urzędowych wojewódzkich rad narodowych. Z ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku wynikał bezwzględny obowiązek ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Wojewódzkiej Rady Narodowej lokalnych aktów powszechnie obowiązujących, np. uchwał zawierających przepisy prawne powszechnie obowiązujące na danym terenie i zarządzeń porządkowych rady narodowej stopnia wojewódzkiego czy zarządzeń zawierających przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie i zarządzeń porządkowych wojewody. Dzień wydania dziennika urzędowego wojewódzkiej rady narodowej, był dniem prawnego ogłoszenia przepisów¹³⁰. Badania treści dzienników urzędowych wykazały, że regulacja dotycząca wejścia w życie terenowego aktu prawodawczego w praktyce przyjmuje różne brzmienie¹³¹. Przepisy prawne powszechnie obowiązującego wydawane przez rady narodowe i terenowe organy stopnia podstawowego, co do zasady były ogłaszane „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości”¹³². Natomiast nie było wyraźnych unormowań co do publikacji aktów terenowych.

Wydawanie podstawowego urzędowego organu publikacyjnego „Dziennika Ustaw” należało do zakresu działania Prezesa Rady Ministrów¹³³. Mimo swej nazwy, Dziennik Ustaw ukazywał się nie codziennie, lecz w miarę zbierania się materiału wymagającego ogłoszenia¹³⁴. Wśród przepisów szczegółowych wymienić należy i ten, zgodnie z którym ustawy (jak i inne akty ogłaszane w Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim) wchodzi w życie, jeżeli same inaczej nie stanowią, z dniem ogłoszenia. Ustawa o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego nie zawierała żadnych postanowień

¹³⁰ Por. W. Łuczak, *Ogłaszanie przepisów lokalnych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1966, Nr 2, s. 40; J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*. T. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 173–174.

¹³¹ Np. „wchodzi w życie z dniem podpisania”, „wchodzi w życie z dniem powzięcia”. Taki sposób wejścia w życie w literaturze podlegał krytyce, zob. J. Buczkowski, *Analiza terminu wejścia w życie aktów prawotwórczych, stanowionych przez wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1984, Sectio G, Ius, Vol. XXXI, s. 187–209. Zob. szerzej H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 149. H. Rot, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 1, s. 52.

¹³² Zob. szerzej H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, op. cit., s. 151–154. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, op. cit., s. 256–259; J. Antosik, *Ogłaszanie terenowych aktów normatywnych*, „Problemy Rad Narodowych” 1981, Nr 52, s. 97.

¹³³ Takie rozwiązane nie było powszechne w państwach socjalistycznych, np. podstawowy urzędowy organ publikacyjny ZSRR – „Wiedomosti Wierchownowo Sowietu SSSR” – wydawany był przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR.

¹³⁴ S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, op. cit., s. 15.

uzależniających datę wejścia w życie ustawy na poszczególnych obszarach kraju od faktycznego otrzymania Dziennika Ustaw. Wobec tego należy przyjąć, że ustawy wchodziły w życie równomiernie na obszarze całego państwa, choćby w danej części kraju nie był dostępny Dziennik Ustaw, w którym zostały opublikowane¹³⁵. Stan ten należy uznać za niezadowalający, gdyż sytuacja taka jest wyrazem jeszcze mniejszej troski o szybkie ich doprowadzenie do świadomości adresatów, niż to miało miejsce pod rządem nie tylko Konstytucji marcowej, ale nawet kwietniowej¹³⁶.

Zbyt szeroki zakres swobodnego uznania pozostawiony był organom naczelnym (np. uchwała Rady Państwa, zarządzenie ministra), gdy chodzi o ewentualną publikację stanowionych przez nie przepisów prawnych w Monitorze Polskim¹³⁷. Z badań empirycznych wynika, że około 70% uchwał prawotwórczych Rady Ministrów nie zostało opublikowanych w Monitorze Polskim¹³⁸, będąc prawem powielaczowym. Opublikowane zaś w dziennikach urzędowych wojewódzkiej rady narodowej uchwały rad narodowych i akty prawotwórcze terenowych organów administracji stanowią znikomy odsetek ogółu podjętych aktów prawotwórczych¹³⁹.

Pozostałe ogólnopaństwowe organy publikacyjne o szczególnym znaczeniu nie stoją w jakimś uporządkowanym logicznie stosunku do Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Brak wreszcie, normy o generalnym charakterze, która ustanawiałaby powszechnie obowiązującą zasadę ogłaszania – w ten lub inny sposób – wszystkich nowo ustanawianych przepisów prawnych¹⁴⁰. Dodajmy, że ustawa z 30 grudnia 1950 roku o wydawaniu Dziennika Ustaw i dziennika Urzędowego Monitor Polski, nakładała na terenowe organy administracji stopnia podstawowego obowiązek udostępniania ludności bezpłatnego przeglądania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Regulacja ta jest dość istotna, zwłaszcza że pośrednio wynika z niej obowiązek

¹³⁵ Por. Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1978, s. 50.

¹³⁶ Inaczej tę sprawę normował poprzednio obowiązujący dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 roku o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 68, poz. 423), który przewidywał, że akty ustawodawcze, ogłoszone w Dzienniku Ustaw wchodzi w życie ósmego dnia po ogłoszeniu, chyba że zawierają przepis, który stanowi inaczej. Por. A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 92–93.

¹³⁷ Por. J. Świątkiewicz, *O stanie i porządkowaniu prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 4, s. 29; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 41–42.

¹³⁸ Por. A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne niższej rangi*, „Studia Prawnicze” 1975, z. 3, s. 49, (dane z lat 1967–1973).

¹³⁹ H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, op. cit., s. 150–151.

¹⁴⁰ Na istnienie sporu, czy zawsze w stosunku do aktu normatywnego obowiązuje jego publikacja, czy też organy powołane do publikacji mają swobodę publikowania lub niepublikowania ich wskazuje W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. T. I. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 125–126.

kompletowania przez te organy obu tych wydawnictw i utrzymania zbiorów w porządku. Jednakże nie jest to nic więcej ponad to, co w tej kwestii obowiązywało w okresie międzywojennym¹⁴¹.

Szereg wątpliwości i zastrzeżeń nasuwa także praktyka wydawania powszechnie obowiązujących przepisów prawnych bez ich jakiegokolwiek ogłaszania (w trybie tzw. prawa powielaczowego). Można nawet przypuszczać, że zakres oddziaływania tego rodzaju aktów wzmocnił się, zważywszy m.in. na wzrost roli decyzji prezydium rządu, które, według powszechnej opinii, swoim charakterem w wielu przypadkach zbliżały się do aktów ogólnych i powszechnie obowiązujących. W oparciu o wyniki badań empirycznych działalności rad narodowych H. Rot¹⁴² wskazuje, że w latach 1962–1975 nie ogłoszono w dzienniku urzędowym ani jednej uchwały rady narodowej stopnia podstawowego i zarządzenia terenowego organu administracji tego stopnia¹⁴³. W świetle tych zjawisk, trafną uwagę sformułował J. Świątkiewicz¹⁴⁴, że „ramy dzienników urzędowych nie są dostosowane do ogłaszania terenowych aktów normatywnych”.

Zagadnienie ogłaszania przepisów prawnych traktowane było w tym okresie z punktu widzenia uzasadnionych roszczeń poszczególnych obywateli do wiedzy o przepisach prawnych, a nie udziału mas w rządzeniu państwem. W konsekwencji ogłaszanie ustaw, a także innych aktów normatywnych, traktowane było jako jakaś część (ostatni etap) procedury ustawodawczej (przesłanka powstania ustawy)¹⁴⁵ albo jako czynność materialno-techniczna¹⁴⁶, a nie jako odrębna czynność prawna o odrębnym charakterze i odrębnym celach.

¹⁴¹ A. Gwiżdż, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 93.

¹⁴² H. Rot, *Sesje rad narodowych w świetle badań empirycznych*, „Problemy Rad Narodowych” 1973, Nr 26, s. 137–144.

¹⁴³ Podobnie: H. Starczewski, *Zarządzenia porządkowe rad narodowych w latach 1964–1972*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 8–9, s. 137–145; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, op. cit., s. 261–269; J. Buczkowski, *Stanowienia prawa miejscowego przez wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego*, „Organizacja Metody Technika w administracji państwowej” 1985, Nr 8–9, s. 8–9; M. Święcki, H. Nowicki, *Lokalne przepisy prawne wojewódzkiej rady narodowej w wojewody w latach 1975–1979 (na podstawie badań w jednym województwie)*, „Problemy Rad Narodowych” 1981, Nr 52, s. 82–89.

¹⁴⁴ J. Świątkiewicz, *Uchwały rad narodowych i prezydiów w 1962 r.*, „Problemy Rad Narodowych” 1964, Nr 2, s. 143.

¹⁴⁵ S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 1, s. 17; J. Antosik, *Ogłaszanie terenowych aktów normatywnych*, op. cit., s. 93.

¹⁴⁶ J. Antosik wskazuje, że ogłoszenie aktu normatywnego jest to „zarejestrowanie autentycznego tekstu przepisu”. Tenże, *Ogłaszanie terenowych aktów normatywnych*, op. cit., s. 94. Podobnie m.in. M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 160.

Regulacje prawne dotyczące ogłaszania aktów normatywnych powinny przyjmować za punkt wyjścia, że ich celem jest stworzenie adresatom norm możliwości zapoznania się z nowo ustanowionymi przepisami, obejmującymi wszystkie normy, a nie tylko te, które dotyczą zainteresowanego¹⁴⁷.

Mniej natomiast był rozpowszechniony pogląd, że akty prawotwórcze powszechnie obowiązujące nie ogłoszone oficjalnie mają także moc formalnie obowiązującą¹⁴⁸. Jednak J. Sommer wskazuje, że „przy ogromnym rozszerzeniu działalności prawotwórczej państwa, jej różnorodnych form, trudno oczekiwać aby wszystkie przepisy ustanawiane przez organy państwowe mogły być publikowane w specjalnych organach publikacyjnych ze skutkiem obowiązującym”¹⁴⁹. Słusznie rekapitułuje również W. Zakrzewski, stwierdzając, „(...) jakież jest sprawdzian zgodności ludu pracującego z normami prawa, gdy normy te nie tylko nie są znane masom, lecz lud pracujący nie ma nawet możliwości ich poznać?”¹⁵⁰. Braki w teoretycznej konstrukcji zasad publikacji praw uzupełniano fikcyjnie, założeniem powszechnej znajomości prawa¹⁵¹.

Podsumowując tę część rozważań stwierdzić można, że egzemplifikacja zasad ogłaszania aktów normatywnych, tj. sposobów ogłaszania, wejścia ich w życie, czy też utraty mocy obowiązującej tak dużej liczby przepisów powszechnie obowiązujących tworzy surrealistyczną sytuację prawną i faktyczną dla organów państwowych, jak i obywateli.

Istotne zmiany w zakresie porządkowania zasad publikacji prawa w Polsce zaczęły się dokonywać w latach 80-tych XX wieku. Należy je wiązać z trzema instytucjami, tj. powołaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wprowadzeniem sądownictwa konstytucyjnego¹⁵². Działalność tych organów przyczyniła się do stopniowego upowszechniania kultury prawnej właściwej dla państwa prawa i spowodowała, że konsekwencje „rozchwianej” koncepcji źródeł prawa stawały się mniej dotkliwe. Jednak gruntowną reformę systemu źródeł prawa wprowadzono dopiero w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

¹⁴⁷ A. Gwizdź, *Zagadnienie jawności prawa*, op. cit., s. 95–96

¹⁴⁸ Por. E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, op. cit., s. 832 i n.; S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 10, s. 446 i n.

¹⁴⁹ J. Sommer, *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym PRL*, Wrocław 1972, s. 207.

¹⁵⁰ K. Opałek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 140–144.

¹⁵¹ A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, op. cit., s. 3

¹⁵² S. Wronkowska, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 4, s. 11.

W 1987 roku Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Radzie Ministrów dużą rozbieżność między datą formalnego ogłoszenia rozporządzenia, z którą wchodzi ono w życie, a datą faktycznego wydania Dziennika Ustaw, w którym to rozporządzenie zostało ogłoszone¹⁵³. Trybunał uznał, że najbardziej rażąca wada polskiego porządku prawnego w zakresie publikacji aktów normatywnych, jest to, że dopuszcza się w nim obowiązywanie norm, które w ogóle nie zostały urzędowo ogłoszone. Niepublikowanie aktów normatywnych godzi bowiem m.in. w zasadę jawności prawa, zatem choć z literalnej wykładni konstytucji nie wynika, by obowiązek publikacji rozciągał się na inne niż ustawa akty normatywne, to z zasady demokratycznego państwa prawnego należy wyprowadzić wniosek, że publikacja aktów normatywnych stanowi podstawowy warunek urzeczywistniania tej zasady¹⁵⁴.

Także pod wpływem orzecznictwa NSA powszechne uznanie zyskał pogląd, że publikacji podlegają także inne akty normatywne, zawierające normy powszechnie obowiązujące. Przez wiele lat jednak tolerowano obowiązywanie w systemie norm, które nie zostały ogłoszone. Oznaczało to, że dopuszczalne było kształtowanie (a co najmniej współkształtowanie) sytuacji prawnych jednostek i rozstrzyganie o ich sprawach na podstawie norm prawnych, które nie były im znane i z którymi nie mogli się zapoznać. Niezależnie od zmian, które następowały¹⁵⁵ w praktyce publikacyjnej, przepisy normujące sprawy ogłaszania prawa pozostawały przez długie lata rażąco anachroniczne i niedostosowane do wymagań państwa prawa¹⁵⁶.

Uzasadnione tematem pracy jest zaakcentowanie, że zapoczątkowana na przełomie lat 1989 i 1990 roku transformacja ustrojowa państwa związana z demokratyzacją państwa wprowadziła zasadniczą zmianę struktury i kompetencji władz lokalnych, a w szczególności reaktywowanie samorządu terytorialnego¹⁵⁷ spowodowało istotne zmiany dotyczące stanowienia prawa, w którym to procesie doniosła rola przypadku zasadom jego publikacji. Ustawa o samorządzie terytorialnym formułowała zasadę, że akty prawo-

¹⁵³ Por. orzeczenie TK z dnia 22 kwietnia 1987 roku, sygn. akt K 1/87, OTK 1987, Nr 1, poz. 3; postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 roku, sygn. akt S 2/91, OTK 1991, Nr 1, poz. 30, s. 262–263. W doktrynie występowały również głosy krytyczne dotyczące takiego stanu prawnego. Por. H. Rot, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 22.IV.1987 r., K 1/87*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 2, s. 141; J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 8–9.

¹⁵⁴ A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 159.

¹⁵⁵ Por. *Raport o stanie prawa*, Warszawa 1986, s. 163–164.

¹⁵⁶ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 10.

¹⁵⁷ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

twórcze rad gmin i ich zarządów, stanowione w zakresie i na zasadach określonych w rozdziale 4 (przepisy gminne) „wchodzą w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują terminu późniejszego”¹⁵⁸. Natomiast ogólną zasadą było, że rozporządzenia wojewody „wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że ustawa szczególna lub same rozporządzenia stanowią inaczej”¹⁵⁹. Rozwiązania temporalne wejścia w życie przepisów prawa miejscowego w tym okresie budziło szereg wątpliwości¹⁶⁰. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłaszało się również inne akty prawne¹⁶¹, a decyzja o ich ogłoszeniu należała do wojewody. W publikacji ich powinien kierować się potrzebą upowszechniania danego rodzaju przepisów, udostępniania do publicznej wiadomości lub utrwalenia. Regulacje te były różnie oceniane przez doktrynę i praktykę¹⁶², lecz nie ulega wątpliwości, że obowiązująca od 1992 roku regulacja prawna ogłaszania miejscowych przepisów prawnych odbiega *in minus* od modelu funkcjonującego zwłaszcza pod rządami ustawy z 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹⁶³. O tym, czy akt lokalny będzie ogłaszany w dzienniku urzędowym, czy nie, decydował inny organ (np. wojewoda w przypadku uchwał organu samorządu terytorialnego). Tym niemniej, przeprowadzona ocena zasad publikacji prawa miejscowego pozwala na poczynienie generalnej uwagi, że pomimo tych różnic, ocena ustawodawstwa w zakresie ogłaszania lokalnych aktów prawotwórczych w latach 1958–1990 oraz po transformacji ustrojowej nie stanowią z punktu widzenia zasady praworządności dostatecznej regulacji prawnej.

¹⁵⁸ To konstrukcja normatywna dotyczące ogłaszania przepisów gminnych gorszym rozwiązaniem od ustawy o systemie rad narodowych, która stanowiła, że przepisy rad i ich organów wykonawczych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że same ustalają inny termin lub inaczej stanowią przepisy szczególne. Por. 72 ustawy z 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185).

¹⁵⁹ Art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Powołana ustawa stanowiła również inne terminy wejścia w życie np. rozporządzeń porządkowe wojewody wchodzą w życie z chwilą ogłoszenia, ponadto inne ustawy przewidywały inne sposoby wejścia w życie aktów np. ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, w art. 95 stanowiła, że „zarządzenia zastępcze wojewody wchodzą w życie w terminie 30 dni od daty jego wydania (...)”.

¹⁶⁰ Por. Z. Lorek, *Wejście w życie przepisów gminnych*, „Wspólnota” 1995, Nr 24, s. 19; Z. Kmiecik, *Prawo miejscowe a instytucja skargi do sądu administracyjnego*, „Wspólnota” 1995, Nr 47, s. 14.

¹⁶¹ § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 października 1990 roku w sprawie zasad i trybu wydawania oraz rozpowszechniania wojewódzkich dzienników urzędowych (Dz.U. Nr 71, poz. 421).

¹⁶² Zob. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 31–62, 75–96.

¹⁶³ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185).

1.4. Założenia publikacji prawa w Konstytucji RP

Kolejny przełom w zasadach dotyczących ogłaszania aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego nastąpił wraz z wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, w której po raz pierwszy w historii polskich ustaw zasadniczych ustrojodawca zawarł zasadę bezwzględnego obowiązku publikacji aktów normatywnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP)¹⁶⁴. Podobne rozwiązania prawne są również przedmiotem regulacji konstytucyjnej innych państw, które najczęściej stanowią o obowiązku i sposobach publikacji aktów ustawodawczych, a niekiedy również innych aktów prawnych¹⁶⁵.

Zasada *lex non obligat nisi promulgata*¹⁶⁶ (ustawa nie obowiązuje, jeśli nie została ogłoszona) stała się jedną z fundamentalnych konstytucyjnych zasad tworzenia prawa¹⁶⁷ mającą na celu realizację zasady, że w demokra-

¹⁶⁴ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 81.

¹⁶⁵ Przykładowo art. 49 Konstytucji Republiki Austrii normuje publikację ustaw związkowych i politycznych umów państwowych oraz ustala, że ustawa szczególna normuje wydawanie Związkowego Dziennika Ustaw (*Bundesgesetzblatt*), natomiast art. 49a zagadnienie ponownego ogłoszenia (*Wiederverlautbarung*) prawa związkowego i ustala właściwość kanclerza związku wspólnie z właściwymi ministrami do ponownego ogłaszania ustaw związkowych. Inne rozwiązanie zawiera Konstytucja Królestwa Holandii, która stanowi że ustawa zwykła ma uregulować ogłaszanie i wprowadzanie w życie ustaw oraz że ustawy mogą uzyskiwać moc obowiązującą dopiero po opublikowaniu (art. 88). Następny artykuł przewiduje, że również ogólne rozporządzenia administracyjne oraz inne ogólnie obowiązujące przepisy podlegają publikacji w sposób uregulowany ustawą, która ma unormować ich wejście w życie. Interesującą konstrukcją przedstawia art. 122 Konstytucji Republiki Portugalii, który w sposób wyczerpujący wylicza akty podlegające publikacji w „*Diário da República*”: ustawy konstytucyjne, umowy międzynarodowe, ustawy rozporządzenia, uchwały Zgromadzenia Narodowego Republiki oraz Zgromadzeń Regionalnych Azorów i Madery, orzeczenia sądu konstytucyjnego oraz innych sądów, którym na mocy ustawy przysługuje ogólna moc prawna. Konstytucja ponadto stanowi, że niepublikowanie wyżej wymienionych aktów, powoduje ich prawną nieskuteczność. Formę ogłaszania pozostałych aktów prawnych określa ustawa zwykła. E. Ochendowski, *zagadnienia publikacji aktów normatywnych*, op. cit., 553.

¹⁶⁶ W. Bojarski, W. Dajczak, A. Sokala, *Verba iuris. Reguły i kazusy prawa rzymskiego*, Toruń 2000, [153], s. 44.

¹⁶⁷ Pomimo braku wcześniej takiej wyraźnej regulacji konstytucyjnej, zasada ta, wprowadzona z zasady państwa prawnego, była powszechnie akceptowana zarówno w piśmiennictwie (m.in. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 24 i n.; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady stanowienia prawa miejscowego*, op. cit., s. 13 i n.; M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 19) jak i orzecznictwie (np. wyrok NSA z dnia 5 listopada 1981 roku, sygn. ak. I S.A. 2253/81, ONSA 1981 roku, Nr 2, poz. 109, w którym Sąd stwierdza, że „podstawą rozstrzygnięć organów administracji (...) może być tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego mający moc powszechnie obowiązującą to jest uchwalony i opublikowany (...)”; por. także postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 roku, sygn. akt W 3/90, OTK 1991, Nr 1, poz. 27).

tycznym państwie prawnym prawo jest jawne, tzn. należycie ogłoszone, a zarazem dostępne każdemu zainteresowanemu. Prawo może wiązać swych adresatów i znajdować zastosowanie w postępowaniu przed organami władzy publicznej¹⁶⁸. Jest to warunek obowiązywania aktu, tj. objęcia go domniemaniem powszechnej znajomości prawa¹⁶⁹. Publikacja prawa ma znaczenie nie tylko dla dopuszczalności wymuszenia podporządkowania się określonym przepisom, ale także dla realizacji zasady jawności prawa, stabilizacji sytuacji prawnej obywatela, ochrony jego praw i wolności. Należy przy tym podkreślić, że publikacja jest szczególnie istotna wobec aktów prawa miejscowego, które zawierają normy bezpośrednio organizujące życie społeczne. W doprowadzeniu do rzeczywistej znajomości tych norm przez obywateli zainteresowane powinno być samo państwo i organy administracyjne¹⁷⁰.

Kolejną istotną zmianę w zakresie publikacji aktów prawa miejscowego przyniósł rok 1999, kiedy to wprowadzono nowe jednostki samorządu terytorialnego: powiaty i województwa samorządowe, wyposażone w kompetencje prawotwórcze¹⁷¹ oraz zreformowano administrację rządową w terenie¹⁷². W celu uporządkowania zasad i trybu publikacji aktów prawotwórczych uchwalono ustawę z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷³. Ustawa ta, zastąpiła ustawę z 30 grudnia 1950 roku o wydawaniu *Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”*. Potrzeba uchwalenia nowej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynikała ze względów społecznych, a od

¹⁶⁸ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 112; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 84.

¹⁶⁹ W tym miejscu warto zauważyć, iż mimo wynikającej z Konstytucji zasady jawności działania organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, jak też deklarowanej w ustawach samorządowych jawności działania jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, nie ma ogólnego wymogu promulgacji uchwał rad gmin, powiatów i sejmików województw. Obowiązek taki wyprowadzony został jedynie w stosunku do niektórych uchwał tych organów, w szczególności zaś w stosunku do wszelkich aktów prawa miejscowego, stanowiąc potwierdzenie zasad wynikających z Konstytucji.

¹⁷⁰ Por. A. Turska, *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 1, s. 20; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego, Zarys wykładu*, op. cit., s. 100; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, op. cit., s. 73.

¹⁷¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576).

¹⁷² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577).

¹⁷³ (Dz.U. Nr 62, poz. 718).

czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 roku¹⁷⁴, również ze względów prawnych¹⁷⁵.

Celem ustawy było uregulowanie w jednym akcie kwestii związanych z ogłaszaniem aktów normatywnych i wydawaniem dzienników urzędowych. Wskazana ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w wysokim stopniu realizuje zasadę jawności prawa. Przejawia się to w tekście ustawy w dwóch aspektach: obowiązku ogłaszania wszelkich aktów normatywnych oraz stworzeniu zainteresowanym szans na zapoznanie się z ustanowionymi aktami przez odpowiednie ukształtowanie instytucji *vacatio legis* oraz obowiązku rozpowszechniania i udostępniania zainteresowanym dzienników urzędowych.

W konkluzji poprzedzających rozważań trafne wydaje się stanowisko, że stosunkowo obszerny zakres tematyczny ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych jest następstwem ewolucji polskich unormowań dotyczących ogłaszania aktów normatywnych poczynając od ustawy z dnia 31 lipca 1919 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wszystkie wcześniejsze unormowania były jednak znacznie bardziej syntetyczne, choć zawierały podstawowe postanowienia dotyczące form ogłaszania, *vacatio legis* i co bardzo ważne, rozpowszechniania egzemplarzy dzienników urzędowych.

Ukształtowany powyższymi regulacjami stan prawny, normujący zasady i tryb publikacji aktów prawa miejscowego, stanowi podstawę zawartą w niniejszej pracy analizy.

¹⁷⁴ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy. Należy wskazać, że w pierwszej wersji (przesłanej Sejmowi RP 17 kwietnia 1998 r.) nie została unormowana sprawa ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego, które zostało dodane w autopoprawce z 15 czerwca 1999 r.

¹⁷⁵ *Dostosowanie polskiego systemu prawnego do wymogów Konstytucji RP* (posiedzenie plenarne Rady Legislacyjnej), Popowo 10–12 września 1997 r., s. 104–114; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992, s. 335–348; teź, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 9–10.

Ogólna charakterystyka aktów prawa miejscowego

2.1. Uwagi ogólne

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku wprowadziła zamknięty system źródeł prawa oparty na pozytywistycznym rozumieniu prawa. W rozdziale III zostały enumeratywnie wymienione źródła prawa powszechnie obowiązującego w tym akty prawa miejscowego¹. Należy przyjąć założenie, że system źródeł prawa należy traktować dychotomicznie, tzn. uznać, że dany akt prawny musi mieć charakter albo powszechnie obowiązujący, albo charakter aktu prawa wewnętrznego². Taka koncepcja zamkniętego katalogu źródeł prawa wydaje się pożyteczna przede wszystkim ze względu na potrzebę zagwarantowania standardu legalności działań administracji publicznej i kontrolowania tego działania³. W normatywnej koncepcji źródeł prawa najsłab-

¹ A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, Nr 5, s. 34.

² Por. P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 4, 1996, s. 20–21; S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 4, 1996, s. 39; A. Gwiżdż, *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządami nowej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, T. III, 1998, s. 101; J. Ciapała, *Prawo miejscowe* [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, pod. red. M. Ofiarskiej, J. Ciapały, Poznań 2001, s. 170; W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 12–13; zob. także wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 roku, sygn. akt K 28/98, OTK ZU 1999, Nr 7, poz. 165; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, K 25/99, OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141.

³ Por. J. Zimmermann, *Źródła prawa administracyjnego – wprowadzenie* [w:] *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda*, pod. red. J. Zimmermanna i P. Dobosza, Zakamycze 2005, s. 58; T. Bąkowski, M. Brzeski, *O wybranych problemach jakości stanowienia administracyjnego prawa materialnego w krajowym porządku prawnym* [w:] *Jakość prawa administracyjnego. Tom I*, pod red. D. R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 335–361; L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 41–56.

szym ogniwem jest prawo miejscowe. Odnieść to należy w szczególności do braku katalogu organów prawotwórczych i dopuszczalnych prawnych form jego stanowienia⁴.

Konstytucja RP wyraża normę zasadniczą, że akty prawa miejscowego, podobnie jak i pozostałe źródła prawa powszechnie obowiązującego, nie mogą nabrać mocy obowiązującej, a następnie wejść w życie, jeżeli nie zostaną ogłoszone w sposób określony przez ustawę. Powyższa zasada, ściśle odpowiada zasadzie państwa prawa, a wcześniej była powszechnie akceptowana, zarówno w piśmiennictwie⁵ jak i orzecznictwie⁶. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada ta wyprowadzana była z państwa prawnego do wejścia w życie Konstytucji RP. Obecnie art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wyraża ją wprost jako oddzielną zasadę⁷.

W art. 88 Konstytucji RP ustrojodawca nie przesądza formy ogłoszenia wymienionych w tym przepisie aktów normatywnych, przekazując te sprawy do unormowania ustawą. Nie jest jednak konsekwentny. W Konstytucji RP zamieszczono bowiem szereg przepisów⁸, które przewidują ogłoszenie aktów w określonym dzienniku urzędowym. W ten sposób ograniczona została swoboda ustawodawcy normującego sprawy ogłaszania aktów normatywnych⁹.

Formułując warunek wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, ustrojodawca wymienił te akty, posługując się ich konstytucyjnymi nazwami (ustawa, rozporządzenie, akty prawa miejscowego), nie użył natomiast ogólnego określenia „źródła powszechnie obowiązującego prawa” czy „akty powszechnie obowiązujące”¹⁰. Oznacza to, że wymóg sformułowany w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się nie do wszystkich aktów powszechnie obo-

⁴ Por. M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”* oraz *Opinia dla Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, Nr 9, s. 6, 10.

⁵ Np. M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 19.

⁶ Postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 roku, sygn. akt W 3/90, OTK 1991, Nr 1, poz. 27.

⁷ Podobnie w wyroku NSA z 9 listopada 2001 roku, sygn. akt III SA 1170/01, OwSS 2002, Nr 1, poz. 23, podkreślono, że „(...) według art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie [...] aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że przepis prawa nie ogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie.

⁸ Np. art. 91 ust. 1, art. 122 ust. 2 i 5, art. 144 ust. 3. pkt 7, art. 190 ust. 2 Konstytucji RP.

⁹ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy”, 2001, Nr 5, s. 12.

¹⁰ O konstytucyjnym pojęciu „źródeł powszechnie obowiązującego prawa”, zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 87*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999; K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Granata, Lublin 2000, s. 27–36; L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Granata, Lublin 2000, s. 37–56.

wiązujących¹¹, ale do tych, które w rozumieniu Konstytucji RP są ustawami, rozporządzeniami i aktami prawa miejscowego. Zdaniem S. Wronkowskiej oznacza to, że ogłoszeniu podlega każdy akt mający formę ustawy, rozporządzenia, czy aktu prawa miejscowego, choćby nie zawierał generalnych i abstrakcyjnych norm postępowania, a jedynie kreował, przekształcał, czy znosił jakąś instytucję¹².

W doktrynie często pojawia się postulat, aby publikować wszystkie akty normatywne, a zwłaszcza te, które kształtują prawa i obowiązki obywateli i ich organizacji, bez względu na to, czy są one bezpośrednio adresowane do obywateli, czy też należą do aktów prawnych pośrednio kształtujących ich sytuację¹³.

Twórcom ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przyszło odpowiedzieć na kilka podstawowych pytań, a w szczególności, czy przedmiotem regulacji ma być ogłaszanie jedynie aktów normatywnych, czy też nadto aktów innego rodzaju?¹⁴ Ustawodawca przyjął „szeroką” koncepcję ustawy. Reguluje ona bowiem ogłaszanie aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych. Takie rozwiązanie zostało podyktowane względami pragmatycznymi oraz tradycją. W konsekwencji jednak, w dziennikach urzędowych ogłaszane są akty niejednorodne co do swego prawnego charakteru (normatywne i nie mające takiego charakteru), co nie ułatwia korzystania z nich nieprzygotowanemu odbiorcy¹⁵.

W myśl art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wszystkie akty prawa miejscowego muszą być ogłaszane w wydawanych przez wojewodów, wojewódzkich dziennikach urzędowych. Obowiązek ogłoszenia ich w sposób umożliwiający adresatom zapoznanie się z nimi są nieodzownym elementem składowym demokratycznego państwa prawnego, a właściwa publikacja aktów prawa miejscowego może napotkać na poważne problemy natury praktycznej.

Problematyczne jest bowiem, czy określone zasady publikacji aktów prawa miejscowego mieszczą się w ramach porządku prawnego określonego Konstytucją RP. Wydaje się, że możliwe jest wskazanie tyle samo argumentów przemawiających za powyższą tezą, jak i przeciw niej. Zważywszy na zakres kompetencji normodawczej prawodawców lokalnych, a także na ska-

¹¹ Nieco inaczej ujmuje sprawę K. Działocha, Tenże, *Komentarz do art. 88 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. op. cit., s. 88–89.

¹² S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 12–13.

¹³ Por. J. Jabłońska-Bonca, *Stanowienie uchwał prawotwórczych samorządu lokalnego*, „Sejmik Samorządowy”, 1994, Nr 49.

¹⁴ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 14.

¹⁵ Ibidem, s. 14.

lę możliwości oddziaływania przez te organy na sferę praw i wolności jednostki, zasadnym jest opowiedzenie się za tym, że Konstytucja RP wymaga, aby warunki publikacji aktów prawa miejscowego zostały określone jasno¹⁶.

Założeniem niniejszego rozdziału jest poddanie analizie istotnych cech aktów prawa miejscowego oraz zbadanie, czy przepisy prawne określające formy aktów prawa miejscowego podlegające publikacji zharmonizowane są z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)¹⁷. Niezbędne jest jednak zastrzeżenie, iż z uwagi na obszerność i wielowątkowość wynikającą przede wszystkim z nieprecyzyjności ustawodawcy, nie jest możliwe i jednocześnie uzasadnione tematem niniejszej pracy, omówienie i rozwiązanie wszystkich dylematów szczegółowych dotyczących aktów prawa miejscowego.

2.2. Cechy aktów prawa miejscowego

Konstytucja RP oraz ustawy ustrojowe nie definiują pojęcia „akt prawa miejscowego”¹⁸. Z analizy literatury naukowej wynika, że występują różne określenia aktów normatywnych nazwanych w pracy „aktami prawa miejscowego”, o czym dowodzi widoczna w doktrynie różnorodność stosowanego aparatu pojęciowego¹⁹ oraz definiowania tego rodzaju aktów normatywnych.

¹⁶ M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, Nr 4, s. 18.

¹⁷ H. Izdebski, Radcowie mogą mieć wątpliwości, „Radca Prawny” Nr 161, 2015 r., s. 20–21.

¹⁸ Na temat rozumienia tego terminu zob. Z. Ziemiński, „*akt normatywny*” czy „*akt prawotwórczy*”, „Państwo i Prawo” 1993, z. 11–12, s. 96.

¹⁹ W dorobku doktryny stosowano niejednorodne nazewnictwo, np.: „prawo miejscowe” – (M. Graniecki, *Prawo miejscowe*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1983, Nr 17; B. Majgier, *Prawo miejscowe w praktyce*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1985, Nr 10; 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, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978; H. Rot, *Prawo miejscowe*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 2; A. Szmyt, *System źródeł prawa miejscowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 1991, z. 3; E. Ura, *Prawo miejscowe*, [w:] „Rady narodowe, administracja, samorząd”, Rzeszów 1986; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Zakamycze 2007); „prawo samorządu terytorialnego” – (A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999); „akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej” – (H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977); „terenowe akty normatywne” – (H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Terenowe akty normatywne*, Warszawa 1979); „administracyjne akty prawne rad narodowych” – (M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe UAM” Prawo, Poznań 1958, Nr 6); „akty prawne generalne organów administracji terenowej” – (Z. Rybicki, *System rad narodowych*, Warszawa 1971); „miejscowe przepisy prawne” – (M. Jaroszyński, *Zagadnienie rad narodowych*, Warszawa 1961); „prawo lokalne” – (Z. Godecki, *Stanowienie prawa lokalnego poza radami narodowymi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, Nr 2); „przepisy lokalne”

Występująca heterogeniczność sposobu ujmowania i rozumienia pojęcia prawo miejscowe wymusza konieczność sprecyzowania jego znaczenia przyjętego w niniejszej pracy.

Akty prawa miejscowego są integralną częścią obowiązującego w Polsce systemu prawa²⁰. Punktem wyjścia do rozważań nad pojęciem aktów prawa miejscowego jest normatywne rozumienie jego cech zrekonstruowanych na podstawie obowiązującej regulacji prawnej, a więc jako jednego z konstytucyjnych rodzajów źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z treści Konstytucji RP wynika, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie są źródłami prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły²¹. Regulacja konstytucyjna dotycząca aktów prawa miejscowego jest oszczędna, jakkolwiek wynikają z niej podstawowe cechy charakteryzujące tę kategorię źródeł prawa.

Konstytucyjną kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego mają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. W Konstytucji RP nie zostały zatem precyzyjnie wskazane organy upoważnione do stanowienia aktów prawa miejscowego, co może rodzić określone ujemne konsekwencje praktyczne²². Włączenie do jednej kategorii organów prawotwórczych: hierarchicznie podległych rządowi i samorządowych jest w literaturze poddane uwagom krytycznym ze względu na inny charakter i usytuowanie²³.

Konstytucja RP wymaga, aby akty były wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie²⁴. Jeśli akty prawa miejscowego mieszczą się w ramach ustaw, to fakt ten jest podstawą stwierdzenia

– (W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 145); „akty normatywne prawa lokalnego” – (L. Jastrzębski, *Źródła prawa administracyjnego oraz proces jego tworzenia* [w:] *Polskie prawo administracyjne*, J. Służewski (red.), Warszawa 1992); „akty lokalnej legislacji” – (J. Surowiec, *Konstytucyjna regulacja podstaw prawnych lokalnej legislacji w europejskich państwach socjalistycznych*, „Organizacja, Metody, Technika” 1980, Nr 7).

²⁰ Art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

²¹ Art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP.

²² A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 35–36.

²³ Por. M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 16; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, Nr 3, s. 31–32.

²⁴ NSA eksponuje również konieczność uzasadniania aktów prawa miejscowego. W do wyroku NSA z 8 czerwca 2006 roku, sygn. akt II OSK 410/06, ONSAiWSA 2007, Nr 2, poz. 48, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rostrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego”. Obowiązek uzasadniania stanowi także element zasady jawności działania władzy publicznej. Podobnie wyrok WSA w Białymstoku z 13 kwietnia 2006 roku, II SA Bk 83/06, *Gazeta Prawna* 2006, Nr 203, s. A4.

ich legalności²⁵. Sformułowanie to oznacza, że każdy akt prawa miejscowego powinien mieć podstawę ustawową, a jednocześnie do wydania każdego aktu prawa miejscowego potrzebne jest osobne ustawowe upoważnienie²⁶. Ustawa musi więc wyraźnie wskazywać kto i w jakim zakresie ma kompetencję normodawczą do wydania danej kategorii aktu prawa miejscowego²⁷. Zakres przedmiotowy aktów prawa miejscowego musi się konsekwentnie mieścić w granicach tego ściśle określonego upoważnienia. Z tego punktu widzenia akty prawa miejscowego w istocie nie różnią się od rozporządzeń i należy przyjąć, że zajmują one w hierarchii źródeł prawa miejsce równe rozporządzeniom, choć zawarte w Konstytucji RP cechy aktów prawa miejscowego nie przesądziły jednoznacznie o jego miejscu w hierarchii źródeł prawa. W odróżnieniu od regulacji dotyczącej rozporządzeń, Konstytucja RP nie wymaga jednak, aby akty prawa miejscowego musiały być wydane „w celu wykonania” ustawy. Natomiast ich wspólną cechą, jest to, że są one podustawowymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego.

Akty prawa miejscowego mają również określony zakres terytorialny obowiązywania, wyznaczony przez właściwość miejscową organów (w szczególności na terenie województwa, powiatu lub gminy). Trzeba tu zaznaczyć, że pojęcie prawa miejscowego nie obejmuje aktów wydawanych przez organy centralne, które obowiązują tylko na części terytorium państwa²⁸.

Kolejną konstytucyjną cechą aktów prawa miejscowego jest obowiązek ogłoszenia, jako warunek niezbędny jawności prawa oraz jego wejścia w życie²⁹. Konstytucja RP jednak nie przesądza, w jaki sposób akty te powinny zostać podane do publicznej wiadomości.

Przyjmuję, że postanowienia art. 87 ust. 2, art. 88 oraz art. 94 Konstytucji RP określają konstytucyjną koncepcję i istotę prawa miejscowego. Podkreślenia wymaga, że Konstytucja RP poza ogólnym wskazaniem cech aktu prawa miejscowego, nie odpowiada szczegółowo na szereg pytań, w szczególności o adresata aktu, jego autora oraz sposobu jego ogłoszenia. Przewiduje jedynie, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego oraz ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. W celu zatem uzupełnienia konstytucyjnych cech aktów prawa miejscowego należy się odwołać do przepi-

²⁵ Por. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 roku, sygn. akt P 6/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 92, dotyczący konstytucyjności wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

²⁶ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 roku, sygn. akt II SA/Wr 745/06, NZS 2007, Nr 4, poz. 69; wyrok NSA z dnia 3 października 2006 roku, sygn. akt I OSK 1035/06, LEX Nr 281271.

²⁷ J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 1, 2000, s. 84–85.

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 76.

²⁹ Art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

sów rozproszonych w kilku różnych ustawach ustrojowych, kreujących organy administracji publicznej upoważnione do stanowienia prawa miejscowego tj.: ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁰ (art. 59–64), ustawy o samorządzie województwa³¹ (art. 89–91), ustawy o samorządzie powiatowym³² (art. 40–44), ustawy o samorządzie gminnym³³ (art. 40–42) oraz w niektórych ustawach dotyczących rządowej administracji niespolonej (np. w ustawie z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³⁴), jak również ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy te tworzą dodatkową płaszczyznę do wskazania lub doprecyzowania konstytucyjnych cech aktów prawa miejscowego³⁵. Należy przy tym dodać, że poszczególne ustawy ustrojowe oraz ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych odwołują się do definicji konstytucyjnej, posługując się konsekwentnie i jednolicie terminem „akty prawa miejscowego”³⁶, co jest niewątpliwie pozytywną cechą aktualnej regulacji prawnej³⁷.

Uwzględniając treść wspomnianych ustaw w celu doprecyzowania ogólnych cech aktu prawa miejscowego zawartych w Konstytucji RP można wskazać następujące elementy:

³⁰ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 525) – dalej zwana, ustawą o administracji rządowej w województwie.

³¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1392) – dalej zwana, ustawą o samorządzie województwa.

³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1445) – dalej zwana, ustawą o samorządzie powiatowym.

³³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1515) – dalej zwana, ustawą o samorządzie gminnym.

³⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 934 ze zm.).

³⁵ Por. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, op. cit., s. 85–86.

³⁶ Art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 89 ustawy o samorządzie wojewódzkim, a także art. 39 ustawy o administracji rządowej województwa. Por. przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym przed nowelizacją z 20 lipca 2000 r. dokonaną ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (weszła w życie od 1 stycznia 2001 roku), które posługiwały się terminem „przepisy gminne”. Dążąc do ujednolicenia używanej terminologii „akt prawa miejscowego”, prawodawca z niewiadomych powodów nie jest jednak konsekwentny, albowiem przepis art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nakazuje urzędowi gminy prowadzić „zbiór przepisów gminnych”. Z kolei założenia racjonalnego prawodawcy wskazują, że utrzymanie zróżnicowania powinno być zamierzone i wywoływać konsekwencje przy prawnej kwalifikacji poszczególnych aktów.

³⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 33. Por. też J. Maćkowiak, *Proponowane kierunki zmian regulacji ustawowych dotyczących przepisów gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, Nr 12, s. 38–39.

- mają charakter podustawowy,
- są źródłami prawa powszechnie obowiązującego,
- musi istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe do jego wydania (szczegółowe lub generalne),
 - autorem aktu prawa miejscowego może być organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego lub wojewoda oraz w mniejszym zakresie lub wyjątkowo organy wykonawcze samorządu terytorialnego (wójt/burmistrz/prezydent/zarząd powiatu) i organy administracji rządowej niezespolonej,
 - jest wydawany zasadniczo w formie uchwały (organy samorządu terytorialnego, wyjątkiem przepisów stanowiących przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta) lub rozporządzenia (wojewoda lub organy administracji niezespolonej),
 - warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego stosowne ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, niekiedy również poprzez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (przepisy porządkowe),
 - podlega kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sądy administracyjne³⁸.

Obok wskazanych powyżej konstytucyjnych i ustrojowych regulacji zawierających cechy do określenia pojęcia „akt prawa miejscowego”, wyróżnić trzeba trzecią płaszczyznę normatywnej regulacji, którą stanowią przepisy prawa materialnego zawierające delegacje ustawowe do regulowania określonych kwestii w drodze miejscowych aktów prawnych generalnych i abstrakcyjnych³⁹. To one określają szczegóły dotyczące umocowania konkretnych organów do stanowienia prawa miejscowego w danym przedmiocie⁴⁰.

Na tle przedstawionej powyżej charakterystyki aktów prawa miejscowego, w oparciu o płaszczyznę konstytucyjną, ustrojową i materialną, możliwe jest sformułowanie definicji normatywnej (legalnej) aktu prawa miejscowego, jako aktu prawa powszechnie obowiązującego stanowionego na podsta-

³⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 110; por. także B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr 5, s. 8 i n.

³⁹ Np. upoważnienie nakładające na sejmik województwa obowiązek zaliczenia drogi do kategorii dróg wojewódzkich lub pozbawienia tej kategorii, zawarte w art. 6 ust. 2 i art. 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 roku, Nr 19, poz. 115 ze zm.).

⁴⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 34; też, *Komentarz do Rozdziału 4. Akty prawa miejscowego* [w:] *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007, s. 268; też, *Komentarz do art. 89* [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, s. 414.

wie i w granicach wyraźnych upoważnień generalnych lub szczegółowych zawartych w ustawie, przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły oraz zostały stosownie ogłoszone, podlegające kontroli przez organy nadzoru lub sądy administracyjne. Takie rozumienie aktu prawa miejscowego przyjmę w dalszej części pracy.

Akty prawa miejscowego są usytuowane w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza, że w dalszej części pracy wszystkie inne akty organów terenowej administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego będą kwalifikowane wśród prawa wewnętrznie obowiązującego jedynie w danym układzie administracji publicznej.

Cechą szczególną aktów prawa miejscowego jest możliwość normowania postępowania wszelkich kategorii adresatów na określonym terytorium, odnoszonym do właściwości organu stanowiącego (a zatem do obszaru województwa, powiatu lub gminy)⁴¹. Okoliczność, że akty te mogą oddziaływać bezpośrednio, w sposób współkształtujący, na sferę wolności, praw i obowiązków różnych podmiotów prawa czyni uzasadnionym twierdzenie, że zasady ich ogłaszania muszą być poddane takim unormowaniom, które zapewniają respektowanie norm konstytucyjnych, w tym konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. To czy dany akt ma charakter powszechnie obowiązujący zależne jest z kolei od cech norm prawnych zrekonstruowanych na podstawie jego przepisów. Zupełnie podstawowego znaczenia nabiera analiza norm prawnych obejmująca wskazanie ich adresatów i sposób ujęcia w dyspozycjach nakazanych (zakazanych) zachowań⁴².

Podstawową zatem kwestią wymagającą jest, czy wszystkie akty, które *ex definitione* wydają się być aktami prawa miejscowego, mają w istocie takie cechy materialne i formalne, aby można uznać je za powszechnie obowiązujące. Te cechy pełnią bowiem rolę podstawowych narzędzi badawczych, które decydują o zakresie przedmiotu badań.

W praktyce nadanie charakteru powszechnie obowiązującego aktowi prawnemu napotyka istotne trudności. Ich wyrazem jest zróżnicowanie aktów publikowanych w poszczególnych wojewódzkich dziennikach urzędowych i kwalifikowanych jako akty prawa miejscowego⁴³. Różnice te wynikają

⁴¹ Por. A. Kidyba, A. Wróbel, *Ustrój i zadania administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993, s. 27.

⁴² J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 2, 2004, s. 84.

⁴³ Szczególnie istotą cechą aktów prawa miejscowego, jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego w zamkniętym systemie źródeł prawa w przeciwieństwie do aktów prawa powszechnie obowiązującego na całym terytorium (por. art. 87 ust. 1 i art. 234 Konstytucji RP) istnieje brak enumeratywnego wyliczenia form tych aktów.

z nazw, ale także z samego faktu publikacji albo jej zaniechania. W praktyce możemy wyróżnić różne formy aktów, jakie ustawodawca przyjmuje przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. Z pojęciem formy aktów normotwórczych należy utożsamiać nazwę, pod jaką dany akt egzystuje. Występują bowiem formy rozporządzenia wojewody⁴⁴ oraz rozporządzenia terenowego organu administracji niezespólonej⁴⁵, rozporządzenia porządkowego wojewody⁴⁶, zarządzenia⁴⁷ i zarządzenia porządkowe⁴⁸ terenowych organów administracji niezespólonej, uchwały organów stanowiących samorządu oraz przepisy porządkowe (rad gmin, i rad powiatów) stanowione również w formie uchwał⁴⁹, zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta)⁵⁰, oraz uchwały zarządu powiatu⁵¹. Niekiedy, w ustawach, stosuje się określenie „akt prawa miejscowego”⁵² lub pomija się formę prawną danego

⁴⁴ Np. rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 kwietnia 2006 roku *w sprawie ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawy maku niskomorfinowego* (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 68, poz. 2209); rozporządzenie Nr 17/2006 Wojewody Lubuskiego z dnia 14 marca 2006 roku *w sprawie określenia obszaru zapowietrzonego i zagrożonego wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków, a także sposobu oznakowania tych obszarów oraz zakazów i nakazów obowiązujących na tych obszarach* (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 26, poz. 389 ze zm.).

⁴⁵ Np. rozporządzenie Nr 2/2006 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2006 roku *w sprawie ustanowienia sfery ochronnej ujęcia wody z utworów czwartorzędowych w Prudniku* (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 14, poz. 446); rozporządzenie Nr 3/2006 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie dnia 6 czerwca 2006 roku *w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej zlokalizowanego w miejscowości Jaronowice, gmina Nagłowice, powiat jędrzejowski* (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 179, poz. 2088). Por. też delegację ustawową, np. w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt* (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1539 ze zm.); art. 13 ust. 3 ustawy z 16 kwietnia 2004 roku *o ochronie przyrody* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1651).

⁴⁶ Zob. art. 59 ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁴⁷ Np. art. 14 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 roku *o żegludze śródlądowej* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku poz. 1458) i zarządzenie Dyrektora Urzędu Żegluga Śródlądowej w Giżycku z dnia 25 kwietnia 2006 roku *w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych* (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego Nr 58, poz. 1107).

⁴⁸ Np. zarządzenie porządkowe dyrektora urzędu morskiego, przewidziane w art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 roku *o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 934 ze zm.) i zarządzenie porządkowe Nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 16 lutego 2005 roku *w sprawie ochrony terenów pasa technicznego* (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 21, poz. 373).

⁴⁹ Por. art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁵⁰ Art. 33 ust. 2 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym; art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

⁵¹ Art. 78 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatu.

⁵² Np. art. 58 i 60 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku *prawo wodne* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku 2015, poz. 469 2019 ze zm.).

aktu⁵³, pozostawiając organowi terenowemu swobodę jego nazwania⁵⁴. Z przedstawionych przykładów wynika, że istnieje wiele form prawnych aktów prawa miejscowego, które ustawodawca nie unormował jednolicie. Nie ma to jednak większego znaczenia praktycznego, gdyż nie nadana mu nazwa, ale normatywny charakter prawny postanowień danego aktu pozwalają na kwalifikację w systemie prawa powszechnie obowiązującego⁵⁵. Zatem, przedstawione powyżej formy aktów prawa miejscowego należy traktować jedynie jako formy wyrażenia woli organu przez akt prawa miejscowego, natomiast nazwa aktu nie zmienia jego charakteru i mocy prawnej.

Należy przyjąć, że trudności w kwalifikacji poszczególnych aktów są wywołane zaniechaniami ustawodawcy, który nie posługuje się w każdym przypadku *expressis verbis* określeniem „akt prawa miejscowego”. Taki stan rzeczy wynika już z Konstytucji RP, która posługuje się zbiorczym określeniem „akty prawa miejscowego”, bez indywidualizacji nazw lub przyjęcia jednej nazwy szczególnej dla oznaczenia wyłącznie aktów prawa miejscowego⁵⁶. Ani art. 94, ani art. 184 Konstytucji RP nie pozwalają bowiem na wskazanie pożądanej postaci lub formy aktów prawa miejscowego. Wynika z tego, że przepisy konstytucyjne w tym zakresie były projektowane bez głębszego namysłu, co do skutków w procesie stanowienia prawa. Podczas prac nad Konstytucją RP, sugestie o sprecyzowanie nazw aktów prawa miejscowego były pomijane, w istocie nie napotkały na zrozumienie⁵⁷. W konsekwencji regulacja zawarta w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP jest bardzo ogólna w porównaniu z ust. 1 tego artykułu, ponieważ nie wskazuje, jakie akty należą do prawa miejscowego⁵⁸.

Określenie w postaci nazwy generalnej „akt prawa miejscowego” i wskazanie cech istotnych, ale bez wymienienia nazw konkretnych aktów (uchwa-

⁵³ Np. art. 17 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku *o systemie oświaty* (tekst jedn. Dz.U. z 2004 roku, Nr 256, poz. 2572 ze zm.); art. 94 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 roku *Prawo farmaceutyczne* (tekst jedn. Dz.U. z 2008 roku, Nr 45, poz. 271 ze zm.).

⁵⁴ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, op. cit., s. 85–86.

⁵⁵ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 38; por. także S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 31–32; S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 285; J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Prawnicze z. 47, Kraków 1970, s. 112; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 18.

⁵⁶ S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” Nr 38, Warszawa 2000, s. 84.

⁵⁷ Biuletyn XXIII KK ZN, Warszawa 1996, s. 30–31.

⁵⁸ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, op. cit., s. 84–85.

ła, rozporządzenie itp.), powoduje też, że kwalifikacja danego aktu do systemu prawa powszechnie obowiązującego musi być każdorazowo przeprowadzana przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych⁵⁹. Samo zatem nazywanie jakiegoś aktu wojewody rozporządzeniem, organu zaś stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego uchwałą, nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego⁶⁰. W praktyce okoliczność ta może rodzić trudności, czy rzeczywiście dany akt ma charakter prawa miejscowego, a więc kto jest adresatem norm postępowania z niego wyprowadzonych, wskazujących w sposób abstrakcyjny pożądane zachowania (czy więc ma charakter powszechnie obowiązujący), na jakiej podstawie został podjęty (wskazanie normy kompetencji prawodawczej w ustawie) oraz, w jaki sposób został podany do publicznej wiadomości⁶¹. Dopiero stwierdzenie występowania wszystkich wskazanych cech aktów prawa miejscowego pozwala zaliczyć je do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Niejednokrotnie jest to zabieg trudny, który rodzi ponadto niebezpieczeństwo zbyt swobodnej oceny charakteru aktu przez organ terenowy. Moim zdaniem, sytuacja ta stanowi również dysonans w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, który ma charakter zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, pochodzącego od organów centralnych⁶².

W doktrynie wskazuje się, że charakter przepisów powszechnie obowiązujących odnosi się także do porozumień w sprawach powierzenia wykonywania zadań publicznych oraz, iż formą stanowienia prawa miejscowego ma być referendum⁶³. Ostatnia uwaga, formułowana nie bez racji na podstawie charakteru norm prawnych, nie znajduje z kolei uzasadnienia w świetle wykładni art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 13 pkt 1,2 i 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Wykładnia ta pozwala także odróżniać akty stanowione i prawotwórcze, które nazywane są aktami prawa miejscowego od wyniku referendum⁶⁴ i porozumień w sprawie wykonywa-

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 roku, sygn. akt I SA 2160/01, LEX Nr 81765.

⁶⁰ Zwraca na to uwagę, m.in.: I. i B. Pelc, *Nowe uregulowania – nowe wątpliwości*, „Wspólnota” 2000, Nr 50, s. 39; J. Jagoda, *Czy regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 9, s. 30.

⁶¹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 32–33; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 30.

⁶² Na temat konstytucyjnej koncepcji zob. S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 4, 1996.

⁶³ Tak np. J. Świątkiewicz, który wskazuje, że „(...) inną formą stanowienia prawa miejscowego może być referendum (...)”; Tenże, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, op. cit., s. 88; Odmienne przyjmuje np. D. Dąbek, która przyjmuje, że niedopuszczalne jest stanowienia prawa miejscowego w drodze referendum – zob. szerzej Tejże, *Prawo miejscowe*, Zakamycze 2007, s. 172–179.

⁶⁴ A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (Wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 6, s. 7.

nia zadań publicznych. Tymczasem, mieszkańcy gminy mogą jedynie „rozstrzygać” (decydować), w celu uzyskania pozytywnej lub negatywnej opinii na zadane pytanie⁶⁵. Jedna z reguł interpretacyjnych głosi, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących wykonywaniu owych zadań, a zatem, iż do wydania aktu normatywnego trzeba się legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawotwórczych⁶⁶. W przypadku wyniku referendum oraz porozumień nie mamy jednak do czynienia z formalną kwalifikacją jako aktów prawa miejscowego⁶⁷.

Wskazane powyżej przykłady form aktów prawa miejscowego publikowanych w dziennikach urzędowych normują różny zakres przedmiotowy i podmiotowy. Taki układ rozważań może mieć pewne zalety, wskazując przykładowo, że nie zawsze pod daną nazwą aktu kryje się ten sam charakter norm prawnych. Wobec takiego nieprecyzyjnego ustawodawstwa⁶⁸ i stanowiska doktryny w sprawie nazwy i wielości rodzajów aktów normotwórczych, zasadnym jest przyjęcie, jako kryterium porządkującego, nie nazwę nagłówkową aktu, lecz rodzaj upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego⁶⁹. Stosując wskazane kryterium można wyróżnić trzy podstawowe grupy aktów prawa miejscowego:

1) akty „wykonawcze”, wydane na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych (por. art. 94 Konstytucji RP),

⁶⁵ „Stanowienie” jest pojęciem szerszym niż „rozstrzyganie”, gdyż w ramach jego desygnatów mieści się rozstrzyganie, ale również tworzenie, czy uchwalanie. Por. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 25.

⁶⁶ S. Wronkowska, *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita” 1998, Nr 157, s. 17.

⁶⁷ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, op. cit., s. 84.

⁶⁸ Zamiarem ustawodawcy, w myśl przyjętego powszechnie domniemania jego racjonalnego działania, powinno być porządkowanie terminologiczne m.in., co do używanych nazw. Stąd brak w systemie prawnym definicji aktu prawa miejscowego należy oceniać krytycznie. Podobne problemy występowały w ustawie z 1964 roku o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz.U. Nr 8, poz. 47), jak również w ustawie z 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185). Por. H. Rot, *Prawo miejscowe*, op. cit., s. 4–5, 14.

⁶⁹ Kryterium to jest powszechnie akceptowane w doktrynie, zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 78; B. Jaworska-Dębska, *Prawo miejscowe* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 167–168; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, op. cit., s. 17; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, op. cit., s. 86.

2) akty „samoistne” lub akty „ustrojowo-organizacyjne”⁷⁰, wydane na podstawie ustaw ustrojowych⁷¹,

3) akty „porządkowe”, które służą ochronie ustawowo wskazanych dóbr i wartości w sytuacjach, gdy normy rekonstruowane na podstawie przepisów innych ustaw nie dają podstaw do ingerencji prawodawcy terenowego, a więc gdy mamy do czynienia z lukami w prawie⁷².

W mojej ocenie, powyższy podział najlepiej oddaje zachodzące pomiędzy poszczególnymi rodzajami aktów prawa miejscowego dystynkcje, pozwala na wyciąganie konstruktywnych wniosków co do charakteru prawnego oraz wewnętrznego zróżnicowania form prawnych w systemie źródeł prawa miejscowego. Mimo bowiem, że wszystkie te akty mają charakter powszechnie obowiązujących podustawowych źródeł prawa to jednak znacznie się od siebie różnią. W zależności bowiem od tego, do której z wymienionych powyżej kategorii zaliczany jest dany akt prawa miejscowego, inny będzie charakter prawny podstawy do ich wydania, a co za tym idzie, zakres swobody kształtowania jego treści, inna będzie możliwość wprowadzenia sankcji za ich niewykonanie, inny tryb ich wydania i nadzoru oraz wywołane przez nie skutki⁷³. Waga różnic ujawniających się między poszczególnymi rodzajami aktów prawa miejscowego zdecydowała o tym, że ten właśnie podział został przyjęty za porządkujący przedstawione poniżej szczegółowe rozważania na temat poszczególnych aktów prawa miejscowego.

⁷⁰ Na marginesie rozważań koncentrujących się na zagadnieniu podstawy prawnej prawotwórstwa organów samorządowych, nie sposób pominąć regulacji zasad stanowienia prawa miejscowego zawartej w Ustawie o administracji rządowej w województwie. Z brzmienia art. 39 tej ustawy, zwłaszcza zaś w porównaniu go ze wspomnianymi regulacjami samorządowymi wynika, że organy administracji rządowej mogą stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie upoważnień zawartych w tej ustawie. Ustawodawca używa bowiem liczby pojedynczej, mówi o upoważnieniach zawartych w „ustawie”, podczas gdy powołane regulacje samorządowe używają liczby mnogiej: „upoważnień ustawowych” (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), „upoważnień zawartych w ustawach” (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatu) bądź wprost rozdzielają „upoważnienia udzielone na podstawie tej ustawy” i „w innych ustawach” (art. 89 ustawy o samorządzie województwa). Wydaje się, że z regulacji art. 39 ustawy o administracji rządowej w województwie, mimo jej niejednoznaczności literalnej, konstruuje zasadę, że do stanowienia aktów prawa miejscowego konieczne jest istnienie upoważnienia ustawowego, a więc zawartego w ustawie, a nie o zawęzenie tego do „tej” konkretnej ustawy. Brak jednakże jednolitości w posługiwaniu się w poszczególnych ustawach określoną terminologią rodzi niepotrzebne zamieszanie i powoduje konieczność posługiwania się dyrektywami interpretacyjnymi wykładni operatywnej.

⁷¹ Por. art. 3 oraz art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym; art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 7 ustawy o samorządzie województwa.

⁷² Por. art. 60 ustawy o administracji rządowej w województwie; art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym; art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁷³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 162.

2.3. Akty prawa miejscowego o charakterze dostosowującym

Najliczniejszą grupę aktów prawa miejscowego stanowią akty zwane „wykonawczymi”, tj. akty które stosownie do regulacji ustaw ustrojowych⁷⁴ wydane są na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, o bardzo zróżnicowanym charakterze, zależnym od treści ustawowego upoważnienia⁷⁵. Mają one za zadanie uszczegóławiać ustawy, normując bowiem zagadnienia techniczne z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych⁷⁶. Ich istota sprowadza się do „możliwości interpretowania systemu aksjologicznego Konstytucji RP i ustawy zwykłej, który wynika między innymi z zawartych w nich pojęć nieoznaczonych, na tle określonego stanu faktycznego i prawnego danej jednostki samorządowej – celem wypracowania uwzględniających specyfikę danej jednostki rozstrzygnięć prawotwórczych”⁷⁷. Są więc przepisami o wykonawczym charakterze w tym znaczeniu, że wypełniają normatywnymi treściami „luzy” pozostawione w regulacji ustawowej, między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową. Zatem, akty te są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych unormowań materialno-prawnych, przyjętych w ustawach upoważniających, a ich zakres jest każdorazowo określony w tych ustawach poprzez wyznaczenie przedmiotu regulacji, jej warunków oraz organu uprawnionego⁷⁸.

Zasadę ścisłego związania wykonawczego aktu prawa miejscowego ustawą na podstawie której jest on stanowiony podkreślało wielokrotnie w orzecznictwie sądowym. Przykładowo wskazać można na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których stwierdzono między innymi, że w drodze aktów prawa miejscowego „nie można rozszerzać zakazów ustawowych – a tym samym ograniczać praw obywatelskich, jeśli ustawa szczególna takiego upoważnienia nie zawiera”⁷⁹ oraz, że nie można mocą aktów prawa miejscowego wyłączyć w całości na terenie konkretnej jednostki podziału admi-

⁷⁴ Por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 59 ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁷⁵ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 55.

⁷⁶ Por. G. Ninard, *Konsultacje ze związkami zawodowymi w procesie legislacyjnym organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, Nr 1–2, s. 114.

⁷⁷ I. Skrzydło-Niżnik, *Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 124.

⁷⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 163.

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 roku, sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, Nr 2, poz. 44.

nistracyjnego kraju, ustanowionego dla całego kraju obowiązku (np. podatkowego)⁸⁰.

Jak już wspomniałem, akty prawa miejscowego są źródłami prawa podustawowego, stanowionym przez organy samorządowe oraz terenowe organy administracji rządowej, „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach”. Konstytucja RP nie wskazuje wprost formy prawnej, w jakiej akty prawa miejscowego mogą być stanowione. Moim zdaniem, nic nie stoi na przeszkodzie, aby delegacja ustawowa miała charakter bardziej precyzyjny, wskazując obok organu upoważnionego do stanowienia aktu, także jego formę. Z treści art. 184 Konstytucji RP, regulującego kompetencję do badania legalności aktów prawa miejscowego wynika, że formą stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego są uchwały⁸¹, nie wiadomo jednak, czy jest to forma jedyna. Potwierdza to tezę o obojętności formy prawotwórczej w działalności tych organów. Brak zresztą w ustawie zasadniczej jednolitości używanej terminologii: raz mówi się o aktach prawa miejscowego (art. 87, 88, 94 Konstytucji RP), następnie spotykamy zapis dotyczący uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji RP). Wobec braku jednoznacznego rozstrzygnięcia zagadnienia prawnej formy aktów prawa miejscowego w Konstytucji RP, konieczne jest odwołanie się do treści przepisów ustrojowych, w których w zasadniczej większości akty prawa miejscowego mają formę:

- uchwał organów stanowiących (rad i sejmików)⁸² oraz
- zarządzeń (rozporządzeń) wojewody i organów administracji niezespólonej.

Uchwała jest formą rozstrzygnięć najczęściej stosowaną przez organy kolegialne, która pozwala rozstrzygnąć daną materię intersubiektywnie. Model kolegialnego tworzenia aktów prawa miejscowego wyraża ideał demokracji, legitymizując tę władzę, a także jej kontrolę⁸³. Aktualnie obowiązująca regulacja prawna stanowi jedynie, że rada gminy, rada powiatu, jak również sejmik województwa podejmują rozstrzygnięcia w formie

⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1992 roku, sygn. akt SA/Ka 529/92, „Wspólnota” 1992, Nr 46, s. 17.

⁸¹ E. Gdulewicz, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 200–201.

⁸² Świadcza o tym zapisy zawarte w: art. 41 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”, art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że „akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały (...)” oraz art. 81 ustawy o samorządzie województwa „marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku (...) w związku z art. 89 ust. 1 „(...) sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego (...)”.

⁸³ J. Kalita, *O stanowieniu przepisów gminnych*, „Casus” 1997, Nr 3, s. 25–26.

uchwał⁸⁴, nie zawiera jednak definicji legalnej uchwały⁸⁵. W doktrynie, pod pojęciem uchwały organu samorządu terytorialnego rozumie się formę działania organu kolegialnego samorządu terytorialnego, której wynikiem jest akt woli jego organu, podjęty w trakcie jego posiedzenia (sesji, zebrania), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym (gminnym, powiatowym, regionalnym), będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym⁸⁶. Znamienną cechą uchwał jest to, że takie znaczenie nazwy aktu dopuszczalne jest bez względu na jego charakter prawny, np. uchwała wyrażająca zgodę na dokonanie czynności faktycznych (podjęcie przez wójta negocjacji)⁸⁷. Do podjęcia przedmiotowej uchwały konieczne jest jedynie oświadczenie woli przez co najmniej dwa podmioty, takie jak rady jednostek samorządowych (sejmiki), ale również organy stanowiące jednostek pomocniczych gminy (zebranie wiejskie lub rada dzielnicy, czy osiedla) oraz związków międzygminnych, powiatów. W tej sytuacji, forma uchwały sugeruje zatem sposób działania organu kolegialnego, wykluczając, by organ monokratyczny (wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek województwa) działał w tej formie⁸⁸.

Wyróżnikiem uchwał organów samorządu terytorialnego, będącymi aktami prawa miejscowego, jest natomiast ich przedmiot, którym jest zawsze określona sprawa publiczna, np. ustalenie wysokości podatków i opłat (uchwały podatkowe) itp. Należy przy tym dodać, iż w gestii samorządu pozostaje rozstrzyganie spraw publicznych o znaczeniu jedynie lokalnym (gminnym, powiatowym) lub regionalnym⁸⁹. Uchwały nie mogą więc wykraczać poza ustawowe ramy kompetencyjne.

Charakterystyczny dla uchwał organów samorządowych jest także ich aspekt proceduralny, który nie występuje zasadniczo w odniesieniu do organów jednoosobowych. Wśród przesłanek proceduralnych wymienić należy warunki dotyczące ich stanowienia określoną większością głosów (*quorum*), w określonym trybie głosowania (jawnie lub tajnie), w trakcie posiedzeń (sesji)⁹⁰.

⁸⁴ Art. 14 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

⁸⁵ Przyjęcie tezy o możliwości stanowienia prawa miejscowego przez związek komunalny oznacza konieczność uwzględnienia także formy uchwały zgromadzenia związku komunalnego odnośnie stanowienia aktów prawa miejscowego. Zob. szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 259–260.

⁸⁶ A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 48–49.

⁸⁷ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 33.

⁸⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 254.

⁸⁹ Art. 6 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

⁹⁰ Art. 20 ustawy o samorządzie gminnym, art. 15 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 21 ustawy o samorządzie województwa.

Czasami uchwalanie aktu poprzedzać musi zaopiniowanie przez właściwe organy lub podmioty, czy też podjęcie innej uchwały. Zachowanie tych wymogów w postępowaniu uchwałodawczym decyduje o ważności wydanego aktu.

Jednakże wśród ogółu uchwał organów samorządowych akty powszechnie obowiązujące stanowią bez wątpienia zdecydowaną mniejszość. Zauważmy, że w nielicznych przypadkach postanowienia ustawy *expressis verbis* nakazują uznanie danej uchwały za akt prawa miejscowego⁹¹, najczęściej jednak nie odnajdujemy takiego wskazania, co sprawia, że organ stanowiący musi samodzielnie zadecydować o charakterze aktu⁹². W konsekwencji, przy prawnej kwalifikacji uchwał pomocna staje się regulacja ustawowa przewidująca obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przesądzająca zaś – wiedza o cechach norm prawnych wywiedzionych z przepisów danego aktu⁹³. Swoboda, którą dysponują organy terenowe jest daleko idąca i nierzadko może prowadzić do przyjmowania unormowań w oczywisty sposób niedopuszczalnych⁹⁴.

Spośród licznych problemów, które pojawiają się w praktyce, za pierwszorzędne należałoby uznać trudności w ustaleniu, czy uchwała organu samorządu terytorialnego ma charakter aktu prawa miejscowego. Nie zawsze bowiem ustawy materialne wyraźnie wskazują, że określony akt jest aktem prawa miejscowego. W wielu wypadkach wprowadzić ustawodawca wyraźnie tą kwestię przesądza, ale charakter prawny zakwalifikowanych aktów, budzi istotne wątpliwości, które pojawiają się szczególnie w odniesieniu do aktów planowania oraz aktów budżetowych.

Pojęcie „aktów planowania” jest pojęciem zbiorczym, obejmującym plany *sensu stricto*, a także programy. Użyteczne wydaje się zakwalifikowanie do tej kategorii, także strategii⁹⁵. W ten sposób w systemie prawa powszech-

⁹¹ Np. w art. 289 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 1232 ze zm), którym nazwano uchwałę sejmiku aktem prawa miejscowego.

⁹² Tak np. w art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 1232 ze zm) – ustawodawca nie określił charakteru prawnego uchwał organów stanowiących podejmowanych na podstawie tych przepisów.

⁹³ Np. na podstawie art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 199 ze zm.) niesporne jest, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminach są prawem miejscowym, natomiast inny charakter wydają się mieć plany zagospodarowania przestrzennego województwa – por. art. 42 cyt. ustawy.

⁹⁴ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, op. cit., s. 86.

⁹⁵ Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 142.

nie obowiązującego występują akty, których charakter prawny nie zawsze łatwo jest ustalić oraz akty, które z różnych przyczyn nie w pełni odpowiadają przyjętemu powszechnie określeniu aktu normatywnego⁹⁶. Należy mieć na uwadze, że od rozstrzygnięcia tego zagadnienia zależy miejsce i rola, jakie przyznamy normie planowej w systemie źródeł prawa.

Przez „akty planowania” rozumiem występujące, zarówno w ustrojowych ustawach samorządowych⁹⁷, jak również w niektórych ustawach materialnych⁹⁸ akty planowania, których wydanie ustawodawca przekazał jednostkom samorządu terytorialnego. Delegacja ustawowa nie przesądza ich natury prawnej, tymczasem jej ustalenie ma dla tematu niniejszej pracy istotne znaczenie, z uwagi na konieczność oceny możliwości ewentualnego zaliczenia ich do kategorii aktów prawa miejscowego⁹⁹.

Wydaje się, że poglądy o normatywnym, wiążącym charakterze prawnym norm planistycznych¹⁰⁰ nie mogą być zaakceptowane. Przypisanie tym normom charakteru norm generalnych oznaczałoby, że kierowane są one do nieokreślonego konkretnie adresata, określają stan faktyczny w sposób abstrakcyjny i niekonsumują się przez jednorazowe stosowanie. Tym warunkom postanowienia zawarte w planach nie odpowiadają, gdyż są m.in. „konkretne” (ustalają konkretne zadania i ich wykonawcę)¹⁰¹, można je przekraczać, zaś ich moc wyczerpuje się po wykonaniu konkretnie określonego jednego zadania¹⁰². Zatem, normy planowe określają zadania do wykonania (cel, jaki ma być osiągnięty), a nie działania, które są nakazane lub zakazane. Sposób zrealizowania tego zadania albo w ogóle nie jest w normie określony albo jest wprawdzie określony, ale bardzo ogólnie, a podmioty zobowiązane do wykonania tego działania mają dużą swobodę w wyborze środków realizacji. Normy te są uchwalane na z góry określony okres, po którym tracą moc¹⁰³.

⁹⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 125–126.

⁹⁷ Np. programy gospodarcze, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym; powiatowe programy przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy” (art. 12 pkt 9c ustawy o samorządzie powiatowym); „strategii rozwoju województwa” (art. 18 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa).

⁹⁸ Np. gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przewidziany w ustawie z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1286 ze zm.).

⁹⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 193.

¹⁰⁰ W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych i siedemdziesiątych przeważał pogląd o normatywnym charakterze planów. Por. np. W Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1961, s. 33.

¹⁰¹ Por. W. Brzeziński, *Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 7–8, s. 279; Z. Rybicki, *Z problematyki prawnej aktów planowania*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 1, s. 54.

¹⁰² J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 80.

¹⁰³ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 56; J. Borkowski, *Prognozowanie a prawo administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 11, s. 16–19.

W wypadku norm planowych można mówić o „celowości” w sensie „skonsu-
mowania się” w zakresie zawartych w nim norm. Adresatami aktów plano-
wania są jednostki odpowiedzialne za wykonanie planu, a więc np. określo-
ne organy jednostki samorządu terytorialnego. Stąd też, w doktrynie normy
planu traktowano w szczególności jako akty mające charakter tylko wewnętrz-
nego aktu zarządzania lub aktu o charakterze indywidualnie-konkretnym¹⁰⁴,
ewentualnie aktu polityki administracyjnej. Na złożoność instytucji „pla-
nów” zwracał uwagę m.in. H. Maurer, wyróżniając plany oznajmujące (indy-
katywne), wpływające i nakazujące. Zdaniem tego Autora, „(...) w odniesie-
niu do planów wielość ich i różnice w zależności od planującego, adresatów,
treści, pól odniesienia, czasu, oddziaływania i mocy prawnej, wyklucza moż-
liwość przyjęcia jednolitego i obszernego pojęcia prawnego planu”¹⁰⁵.

Powołane powyżej cechy norm planowania powodują, że „aktów plano-
wania” nie można zaliczyć do aktów prawa miejscowego, nie mają one bo-
wiem cech źródeł prawa powszechnie obowiązującego¹⁰⁶, gdyż „nie mają mocy
obowiązującej poza układem bezpośredniego podporządkowania organiza-
cyjnego i nie wywołują w zasadzie samoistnych skutków prawnych”¹⁰⁷. Za-
proponowana teza o nienormatywnym charakterze aktów planowania nie
znajduje jednakże, moim zdaniem, zastosowania do szczególnego rodzaju
planu, jakim jest przewidziany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu
przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest
aktem prawa miejscowego. Normy zawarte w miejscowym planie zagospo-
darowania przestrzennego muszą być uznane za źródło prawa powszechnie
obowiązującego, gdyż sam ustawodawca mocą wyraźnych sformułowań, za-
wartych w art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu

¹⁰⁴ „(...) akty planowania różniące się od przepisów normatywnych tym, że mają cha-
rakter generalny, ale jednocześnie konkretny, ograniczony czasookresem obowiązywania
i ich dezaktualizowaniem się w miarę realizacji”, T. Woś, *Postępowanie sądowo-administra-
cyjne*, Warszawa 1996, s. 69.

¹⁰⁵ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum.
i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 221. Por. też A. Błaś, *Prawne formy działania admini-
stracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 282.

¹⁰⁶ W literaturze wypowiada się pogląd, że plany są aktami prawnymi, a zarazem
podkreśla się ich specyficzny charakter. Por. np. Z. Rybicki, *Z problematyki prawnej aktów
planowania*, op. cit., s. 49–63; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*,
Warszawa–Poznań 1977, s. 182; W. Brzeziński, *Nowe typy norm prawnych w prawie admini-
stracyjnym*, op. cit., s. 276–279. Odmienne twierdzi H. Rot, wskazując, że „(...) nie są to
normy prawne powszechnie obowiązujące w klasycznym rozumieniu tego określenia, nie
wiążą bezpośrednio np. obywateli”, mimo to „(...) program gospodarczy tej wspólnoty samo-
rządowej jest rodzajem miejscowych przepisów obowiązujących”, H. Rot, *Akty prawotwórcze
organów samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze” 1993, z. 1, s. 60 i 61; Podobnie Ten-
że, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 40–41.

¹⁰⁷ J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Administra-
cja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003, s. 318.

*i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁰⁸, zdecydował o przyznaniu im charakteru prawa miejscowego¹⁰⁹. Mocą zatem wyraźnej regulacji ustawowej, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zaliczony został do kategorii aktów prawa miejscowego, jego powszechny i normatywny charakter został zatem przesądzony. Taki stan prawny może jednak wywoływać wątpliwości co do prawidłowości przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania, polegającego na zaliczeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do aktów prawa miejscowego.

Ten formalny argument nakazujący zaliczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do kategorii aktów prawa miejscowego potwierdza dodatkowo analiza charakteru norm zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ich specyfika polega na bardziej regulacyjnym charakterze w porównaniu z innymi normami planowania (np. planami gospodarczymi). Podkreślenia wymaga także, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa nie tyle wynik planowania, co tryb postępowania¹¹⁰. Nie stanowi on więc co zrobić, ale jak zrobić, zgodnie z przyznanymi komuś kompetencjami lub uprawnieniami. Za słuszną uznać więc należy tezę, że akty planowania przestrzennego wiążą przez to, że ustalają procedurę przyszłego działania¹¹¹.

Uwzględniając okoliczność, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, nie sposób nie zauważyć jego specyfiki jako źródła prawa powszechnie obowiązującego¹¹². Plan ten bowiem, decydując o przeznaczeniu pojedynczych nieruchomości, stanowiących własność indywidualnych podmiotów ma niemal walor „aktu indywidualnego”¹¹³. Ta swoistość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

¹⁰⁸ Tekst jedn. Dz.U z 2015 roku, poz. 199 ze zm.

¹⁰⁹ Por. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Ziakowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004, s. 139–143; Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji* op. cit., s. 152–154.

¹¹⁰ Na te specyficzne cechy planów zagospodarowania przestrzennego zwraca uwagę Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 1994, s. 71–72.

¹¹¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 71–72; J. Zimmermann, *Z problematyki planowania przestrzennego*, „Casus” 1998, Nr 8, s. 7–9; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 197–198.

¹¹² Por. T. Bąkowski, *Graficzne elementy planu w świetle prawa do informacji o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 9, s. 24–29; Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 132.

¹¹³ J. Zimmermann, *Zarzuty i protesty w procedurze planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 1996, Nr 10, s. 19.

powoduje konieczność wprowadzenia szczególnych instrumentów prawnych mających na celu zapewnienie ochrony podmiotom, których sytuacji prawnej plan dotyczy. Obok możliwości zaskarżenia postanowień planu w drodze skargi do sądu administracyjnego (a więc instrumentu charakterystycznego dla wszystkich aktów prawa miejscowego), w stosunku do planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzono dodatkowo możliwość wnoszenia protestów do treści jego projektu. Wzmacnia to dodatkowo indywidualne cechy planu, albowiem jego treść może być kształtowana środkami prawnymi przysługującymi jednostkom¹¹⁴.

Podsumowując powyższe rozważanie stwierdzić należy, iż istota i charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi specyficzny wyjątek¹¹⁵ od ogólnej tezy odmawiającej aktom planowania charakteru normatywnego.

Obok aktów planowania, sporne pozostaje także, zagadnienie charakteru prawnego uchwał budżetowych. Trzeba jednak podkreślić, że trudności z określeniem charakteru prawnego budżetu są jeszcze większe, niż z ustaleniem charakteru innych planów¹¹⁶. Wynika to z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze, budżety powstają zawsze (i wyłącznie) w formach przewidzianych dla tworzenia prawa, po drugie, są znacznie ściślej sformułowane niż plany, po trzecie zaś bezwzględne obowiązywanie norm budżetu jest znacznie wyższe niż wskazań planu, gdyż ich przekroczenie możliwe jest dopiero po zmianie postanowień budżetu¹¹⁷. Z uwagi na powyższe okoliczności, w doktrynie pojawiły się dwa przeciwstawne poglądy na temat istoty budżetu: jeden uznający budżet za zbiór norm o cechach powszechnie obowiązujących, drugi odmawiający im takiego charakteru.

J. Starościak twierdził, że „budżety (...), jakkolwiek swą konkretnością odbiegają od typowych norm prawa, przedstawiają sobą źródło prawa znacznie bliższe typowym normom prawnym niż normy planów”¹¹⁸. W ślad za tym poglądem pojawiło się stanowisko, że akty budżetowe muszą być uzna-

¹¹⁴ Szerzej na ten temat J. Zimmermann, *Zarzuty i protesty w procedurze planowania przestrzennego*, op. cit., s. 20–27. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 198.

¹¹⁵ Por. np. wyrok SN z dnia 22 lutego 2001 roku, sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, Nr 20, poz. 606; wyrok Nasz dnia 3 listopada 1999 roku, sygn. akt IV SA 1678/98, LEX Nr 48263; uchwała NSA z dnia 30 października 2000 roku, sygn. akt ONSA 2001, Nr 2, poz. 63.

¹¹⁶ Por. M. Bartoszewicz, *Urzędowa publikacja budżetu*, „Wspólnota” 2001, Nr 8, s. 45.

¹¹⁷ J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, op. cit., s. 86; Por. też T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane zagadnienia prawne aktów z zakresu spraw budżetowych – jako przedmiotu nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Samorząd Terytorialny” 1994, Nr 3, s. 25.

¹¹⁸ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1997, s. 131.

wane za przepisy gminne powszechnie obowiązujące, gdyż dyspozycje budżetowe mogą dotyczyć interesów osób trzecich, zaś uchwalenie budżetu jest zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady gminy, nie ma zaś przeszkód, by w uchwale budżetowej umieszczać regulacje o cechach powszechnie obowiązujących¹¹⁹.

H. Rot, twierdził natomiast, że „postanowieniom planu i budżetu terenowego nie przypisujemy cech właściwych normom generalnym (...). Bezsporne jest twierdzenie, że akty planowania i budżety zawierają „reguły zachowania się”. Nie podlega także dyskusji, że reguły określonego zachowania się są właściwością nie tylko aktów generalnych, lecz również prawotwórczych zasad prawnych, wyjaśnień prawnych, wytycznych Sądu Najwyższego (...). Akty planowania i budżety terenowe są więc rodzajem „wytycznych”, mianowicie wytycznych indywidualnych”¹²⁰. T. Dębowska-Romanowska dodała do tego, iż „ (...) akt budżetowy jest aktem szczególnego rodzaju – aktem planowania i zarządzania finansowego w okresie budżetowym. Jako taki, nie wykazuje on (i legalnie nie może wykazywać) cech normatywnych w sensie materialnoprawnym i procesowym”¹²¹, nie zawiera zatem w szczególności przepisów powszechnie obowiązujących, z których można wyprowadzić abstrakcyjne i generalne normy postępowania¹²². Z poglądem tym należy się zgodzić. Powołane tutaj cechy, jak również przytoczone powyżej argumenty przeciwko możliwości zaliczenia aktów planowania do kategorii aktów prawa miejscowego powodują, że norm budżetu nie można zaliczyć do norm prawa powszechnie obowiązującego, uchwała budżetowa nie jest więc aktem prawa miejscowego¹²³.

Dodatkowo argumentem uzasadniającym powyższą tezę jest treść ustrojowych ustaw samorządowych. Z treści przepisu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wynika nakaz niezwłocznego ogłoszenia uchwały budżetowej przez wójta, w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Dlatego należy wnioskować, że uchwała budżetowa nie zawiera prze-

¹¹⁹ Por. A. Borodo, *Prawo budżetowe gmin*, Toruń 1992, s. 12; L. Etel, *Czy uchwała budżetowa jest przepisem gminnym?*, „Biuletyn Regionalnej Izby Obrachunkowej” Łódź 1993, Nr 1.

¹²⁰ H. Rot, *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydów*, Warszawa 1962, s. 110.

¹²¹ T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane zagadnienia prawne aktów z zakresu spraw budżetowych – jako przedmiotu nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, op. cit., s. 22.

¹²² Por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 601/91, „Biuletyn Regionalnej Izby Obrachunkowej” Wrocław 1993, Nr 2.

¹²³ Por. J. Szreniawski, *Wybrane problemy prawa miejscowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” t. XXXVII, 1990, s. 225. Odmienne w tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 listopada 1996 roku, sygn. akt I SA/Po 1091/96, OwSS z 1997, Nr 1, poz. 25, uznając uchwałę budżetową gminy za źródło prawa lokalnego.

pisów prawa miejscowego, a jedynie podlega ogłoszeniu w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego¹²⁴. W ustawie o samorządzie województwa znajduje się zapis, że „publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlega także uchwała budżetu województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa”¹²⁵. Ustawodawca w ten sposób stanowi, że oprócz aktów prawa miejscowego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlega „uchwała budżetowa” co upoważnia do przyjęcia, że prawodawca nie utożsamia uchwały budżetowej województwa z aktem prawa miejscowego. Ogłoszenie uchwały budżetowej jest zatem jedynie elementem jawności gospodarki finansowej jednostki samorządowej. Dodatkowym potwierdzeniem tej tezy jest treść ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, gdzie wśród uchwał podlegających publikacji, uchwałę budżetową województwa wymienia niezależnie od aktów prawa miejscowego samorządu województwa¹²⁶.

Problemy pojawiające się w związku z odpowiednią kwalifikacją aktu prawnego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, pod kątem posiadania waloru aktu prawa miejscowego, są nierzadko rozstrzygane przez sądy¹²⁷. Stosownie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, aktem prawa miejscowego może być tylko taka uchwała, która wydawana jest na podstawie ustawy i w granicach upoważnienia ustawowego, podjęta przez organ upoważniony do stanowienia prawa i należycie ogłoszona¹²⁸. Należy również podnieść, że określenie i sprecyzowanie treści norm generalnych i abstrakcyjnych adresowanych do podmiotów „zewnętrznych”, spoza danego układu administracji terenowej, może napotkać na trudności z uwagi na „naturę” niektórych regulacji, formalnie uznawanych za regulacje stanowiące prawo miejscowe np. zasad gospodarowania nieruchomościami jednostki samorządowej, regulaminu organizacyjnego urzędu gminy. Zatem, z wielu przepisów prawa miejscowego niełatwo jest wyprowadzić normy generalne i abstrakcyjne wiążące podmioty znajdujące się w sferze zewnętrznej¹²⁹.

¹²⁴ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 5, s. 37–39 i 43.

¹²⁵ Art. 89 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

¹²⁶ Zob. art. 13 pkt. 2 i pkt. 7 stawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹²⁷ Por. orzeczenie NSA z 1 marca 2001 roku ustalające, że regulamin wynagrodzenia nauczycieli określony przez organ prowadzący szkołę, na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku *Karta Nauczyciela* (tekst jedn. Dz.U. z 2006 roku, Nr 97, poz. 674 ze zm) ma charakter aktu prawa miejscowego – sygn. akt SA/Bk 1532/01, OSP 2002, Nr 11, poz. 138.

¹²⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 256.

¹²⁹ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, op. cit., s. 86–87.

Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym są również stanowione przez wojewodę oraz organy administracji niezespólonej¹³⁰. Ustawa o administracji rządowej w województwie *expressis verbis* stanowi w art. 40 ust. 1, że przepisy porządkowe wojewoda może jedynie wydawać w formie rozporządzenia porządkowego. Brak jest natomiast wskazania formy prawnej dla pozostałych aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy administracji rządowej w województwie. W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, nazwa „rozporządzenie” jest zastrzeżona dla aktów normatywnych wydawanych przez organy wskazane w ustawie zasadniczej, wśród których nie ma wojewodów. Wydaje się więc, że akty normatywne wojewodów będą nosić nazwę zarządzeń, podobnie jak to było do 27 maja 1990 roku¹³¹. Taki stan prawny oznacza, że ustawa ta nie stanowi samodzielnej podstawy do stanowienia aktów prawa miejscowego w myśl art. 39 ustawy o administracji rządowej. Z tego przepisu wynika, że akty prawa miejscowego stanowić mogą wojewoda i organy administracji niezespólonej na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych¹³². W związku z powyższym, kompetencje poszczególnych organów, zakres regulacji objętej przepisami, ich formę prawną, tryb wydawania oraz publikacji określają ustawy szczególne, regulujące daną problematykę. Powszechną praktyką jest nadawanie im formy zarządzenia lub rozporządzenia.

Większość wątpliwości i zastrzeżeń sygnalizowanych w doktrynie dotyczy formy rozporządzenia do nazwania licznych aktów prawa miejscowego. W ten sposób w systemie prawa powszechnie obowiązującego spotykamy dwa rodzaje rozporządzeń do których zaliczamy akty o cechach z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz akty prawa miejscowego o cechach wskazanych w art. 94 Konstytucji RP. Podobieństwo sprowadza się jedynie do nazwy „rozporządzenie”.

¹³⁰ 1. Dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień, 2. Dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, 3. Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych, 4. Dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar, 5. Dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych, 6. Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, 7. Dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych, 8. Dyrektorzy urzędów morskich, 9. Dyrektorzy urzędów statystycznych, 10. Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej, 11. Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej, 12. Okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego, 13. państwowi inspektorzy sanitarni, 14. powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii. (art. 56 ustawy o administracji rządowej w województwie).

¹³¹ M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, op. cit., s. 16; por. też M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 182–183.

¹³² Mijał P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 6–5, s. 56–61.

Uważam, że utrzymanie dwóch rodzajów rozporządzeń nie jest rozwiązaniem pozytywnym, jednakże korzystniejszym od sytuacji, jaka istniała wówczas, gdy za akty wykonawcze uchodzić mogły akty różnie nazwane i wydawane często bez żadnej podstawy prawnej rangi ustawy. Rozporządzenie jest uznane w doktrynie za szczególnie istotny akt, specyficznie i ściśle powiązany z ustawą, w stopniu pozwalającym na uznanie, iż jest „aktem instrumentalnym” w stosunku do ustawy¹³³. Rozporządzenie może być stanowione jedynie przez organy wskazane w Konstytucji RP i to nie tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy, ale i w celu jej wykonania, a nadto rozporządzenie powinno zawierać takie unormowania, które oparte zostały o ustawowe wytyczne treści¹³⁴. Zauważalna jest więc istotna różnica, co do funkcji i stopnia powiązania z ustawą, w porównaniu z aktami prawa miejscowego, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące wydane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP)”¹³⁵. Wykładnia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i wnioskowanie *a contrario* mogą prowadzić do uznania, że rozporządzenia nie mogą być wydane przez inne organy niż te, które zostały wskazane w Konstytucji RP oraz, iż akty te nie powinny mieć innych cech, niż przewidziane w tym przepisie¹³⁶.

Konstytucja RP unormowała zatem pojęcie aktu wykonawczego do ustawy w wąskim znaczeniu, a ściślej jedynie rozporządzenia. Nieznane są ustawie zasadniczej inne akty tego typu, jakkolwiek w doktrynie prawa administracyjnego używa się szerszego pojęcia przepisów wykonawczych. K. Działocha, wskazuje, że „(...) w oparciu o kryterium materialne, w ramach aktów noszących nazwę rozporządzeń, prócz przeważających wyraźnie rozporządzeń, które można nazwać klasycznymi aktami wykonawczymi, mającymi w pełni cechy określone w art. 92 Konstytucji RP, istnieją akty o nazwie rozporządzeń, które ze względu na ich treść nie są w zasadzie aktami wykonawczymi do ustawy, nie mają nawet charakteru aktów normatywnych

¹³³ A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 42. Por. też tenże, *Instytucja rozporządzenia w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 3, s. 83–92; K. Działocha, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. 37, Lublin 1990, Sectio G, s. 41–58.

¹³⁴ Por. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 71–94; D. Salitra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, Nr 4, s. 49–50.

¹³⁵ Por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 63–65; oraz powołane tam orzecznictwo.

¹³⁶ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, op. cit., s. 87.

i według przyjętej kwalifikacji aktów prawnych można je uznać za akty stosowania prawa¹³⁷.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego¹³⁸ i doktryny¹³⁹ dopuszcza wykładnię zawężającą, zgodnie z którą kompetencja do stanowienia rozporządzeń powinna być jednoznacznie wyrażona w Konstytucji RP¹⁴⁰, natomiast sama forma rozporządzenia powinna być przewidziana *expressis verbis* w przepisie upoważniającym. Wydaje się, że w kontekście wykładni art. 92 ust. 1 oraz 241 ust. 6 Konstytucji RP, zasadne jest przyjęcie wyjątkowej konstytucyjnej kwalifikacji cech aktu o nazwie „rozporządzenie”¹⁴¹.

W odniesieniu do aktów stanowionych przez organy administracji niespolonej praktyka jest różna. Najczęściej ustawy szczególne, zawierające upoważnienie organów administracji niespolonej do stanowienia prawa miejscowego, nie wskazują co do zasady formy tych aktów, a w praktyce zazwyczaj nadaje się im formę zarządzeń oraz rozporządzeń. Wyjątkowo w przepisach szczególnych odnaleźć można przypadki, w których wprost przesądzona została forma zarządzenia.

Należy zauważyć, że w systemie źródeł prawa występują dwa rodzaje zarządzeń: akty o cechach z art. 93 Konstytucji RP – określanych jako źródła o charakterze wewnętrznym oraz akty prawa miejscowego o cechach wskazanych w art. 94 i 87 ust. 2 Konstytucji RP – jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Nazewnictwo tych aktów sprowadza się jedynie do nazwy „zarządzenie”. Tak więc, nazwa „zarządzenie” stosowana jest na oznaczenie aktów o charakterze wewnętrznym i powszechnie obowiązującym. Z powyższego wynika, że forma aktu nie informuje, z jakiego rodzaju przepisu mamy do czynienia, kto jest jego adresatem i co może być jego przedmiotem. Należy sądzić, iż uchybienia tego można było uniknąć przez jego doprecyzowanie dla aktów prawa miejscowego.

Brak jednolitego unormowania form aktów prawa miejscowego publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, skłania do pytania, czy taka sytuacja prawna nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego? Zapewne taki stan prawny może budzić wątpliwości, lecz nie ma większego

¹³⁷ K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmęta, Warszawa 2005, s. 29

¹³⁸ Zob. np. orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 roku, sygn. akt U 5/86, OTK 1986, poz. 1.

¹³⁹ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 38.

¹⁴⁰ Por. np. art. 142 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁴¹ Art. 241 ust. 6 Konstytucji RP nakazuje „przekształcenie” wszelkich aktów (uchwał i zarządzeń) organów rządowych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące w rozporządzenia. Zob. także Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie miejsca zarządzeń w systemie źródeł prawa, „Przegląd Legislacyjny” Nr 4, 1997, s. 90 i n.

znaczenia praktycznego, gdyż „rozporządzenia” i „zarządzenia” rozumieć należy jedynie jako nazwy dla formy wyrażenia woli organu jednoosobowego poprzez akt prawa miejscowego, sama zaś nazwa aktu nie zmienia jego charakteru i mocy prawnej¹⁴².

Ustawodawca nie formułuje żadnych ogólnych wymogów proceduralnych, co do wydania „rozporządzenia” i „zarządzenia” przez terenowe organy administracji rządowej, poza jednym wyjątkiem, a mianowicie obowiązkiem ich niezwłocznego przekazania organom nadzoru do kontroli¹⁴³.

Omówione zróżnicowanie form aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym nasuwa potrzebę sformułowania wniosku *de lege ferenda* o potrzebie wprowadzenia bardziej precyzyjnych rozwiązań, w celu zmniejszenia ryzyka sporów terminologicznych i interpretacyjnych. Można na przykład rozważyć przyjęcie jednej formy np. zarządzenia dla aktów prawotwórczych stanowionych przez organy jednoosobowe. Z pewnością pożądane jest wykluczenie rozporządzeń, jako formy stanowienia aktów prawa miejscowego.

2.4. Akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym

Stosownie do art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 pkt 1 w związku z art. 89 ustawy o samorządzie wojewódzkim, organy jednostki samorządu terytorialnego mogą stanowić akty o charakterze ustrojowo-organizacyjnym¹⁴⁴. Odpowiednika takiego ogólnego upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym nie zawiera jedynie ustawa o administracji rządowej w województwie.

¹⁴² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Kraków 2007, s. 193.

¹⁴³ § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 roku, w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej (Dz.U. Nr .222, poz. 1754).

¹⁴⁴ W doktrynie akty te określa się jako: „akty zawierające statuty” (np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 108; E. Stobiecki, *Przepisy gminne. Organy właściwe*, Wspólnota 1991, Nr 2–3) lub „akty samoistne” (np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 78) lub ustrojowo-organizacyjne (np. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 24; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 40). Z przedstawionego nazewnictwa najbardziej oddaje ich charakter określenie „akty ustrojowo-organizacyjne”, dlatego przy nich pozostanę.

Na mocy wskazanych przepisów prawnych, akty o charakterze ustrojowo-organizacyjnym zaliczone zostały do kategorii aktów prawa miejscowego, niemniej jednak ich istota prawna może budzić wątpliwości¹⁴⁵. Tymczasem w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym nie występują jednolite poglądy dotyczące charakteru prawnego aktów ustrojowo-organizacyjnych. Z tego powodu, niezbędne wydaje się ustalenie ich charakteru prawnego. Pozwoli to na określenie, czy akty o charakterze ustrojowo-organizacyjnym wpływają na sytuację prawną obywatela, na jego interesy faktyczne i prawne oraz czy są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na określonym terytorium¹⁴⁶.

Zdaniem A. Agopszowicza, „(...) akty o charakterze ustrojowo-organizacyjnym adresowane są do podległych gminie organów wykonawczych i jednostek organizacyjnych. Mają więc charakter aktów wewnętrznego kierownictwa”¹⁴⁷. Podobne stanowisko zajmuje S. Piątek wskazując, że „(...) zasad zarządu mieniem gminy nie oznacza stanowienia przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, (...) gdyż mają one charakter wytycznych, tj. norm wewnętrznych wiążących tylko w stosunkach między radą a organami i jednostkami, które jej podlegają”¹⁴⁸. Z kolei M. Szewczyk i K. Ziemiński wyrażają pogląd, że „(...) powszechny charakter prawny można przypisać aktom w sprawie samoopodatkowania mieszkańców gminy oraz statutom, natomiast przepisy określające organizację urzędów i instytucji gminnych oraz akty ustalające zasady zarządu mieniem gminy należą do norm prawa wewnętrznego obowiązującego”¹⁴⁹. Zbieżne z przedstawionymi poglądami jest również orzecznictwo sądowe, w którym odnaleźć można stanowisko uznające, że akty ustrojowo-organizacyjne mają charakter instrukcyjny, są adresowane

¹⁴⁵ Por. T. Brzezicki, M. Masternak, *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 85–87.

¹⁴⁶ Por. np. P. Czarny, *Podstawy prawne statutów* [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, pod red. W. Kisiela, Zakamycze 2005, s. 44–46; D. Dąbek, *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako specyficzny akt prawa miejscowego* [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 55–69; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 81–82.

¹⁴⁷ A. Agopszowicz, *Komentarz do art. 40. Podstawy stanowienia przepisów gminnych* [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, pod red. A. Agopszowicza, Warszawa 1997, s. 230–231; Por. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993 roku, sygn. akt I PZP 2/93, OSP 1994, Nr 4, poz. 156.

¹⁴⁸ S. Piątek, *Przepisy gminne o zasadach zarządu mieniem gminy (na tle orzecznictwa NSA)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, Nr 1–2, s. 19.

¹⁴⁹ M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1, s. 71–72.

do organów podporządkowanych i określają reguły, jakimi te organy powinny się kierować przy załatwianiu spraw, nie mogą natomiast kształtować sytuacji prawnej obywatela¹⁵⁰.

Przytoczone poglądy piśmiennictwa oraz orzecznictwa dotyczące charakteru prawnego przepisów ustrojowo-organizacyjnych wykazały znaczne rozbieżności względem obowiązującej regulacji prawnej, zwłaszcza w zakresie podstawowej cechy aktów prawa miejscowego, tzn. waloru powszechności obowiązywania. W rozstrzygnięciu charakteru prawnego tych aktów, należy uwzględnić przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, które *express verbis* zaliczają je do aktów prawa miejscowego, a co za tym idzie, zgodnie z przepisem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, pomimo, że np. statut reguluje „organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy”¹⁵¹. Mając na uwadze, że w aktach tych zawarte są przepisy ustrojowo-kompetencyjne oraz proceduralne (np. organizacja wewnętrzna pracy rady etc.), nie można pominąć faktu, że są one adresowane do każdego, kto znajdzie się w sytuacji przewidzianej przez normę prawną, np. gdy korzysta z biblioteki gminnej¹⁵². Zatem, są to akty prawotwórcze zawierające co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Tytułem przykładu wskazać można uchwałę rady gminy wprowadzającą zasady ustalania wysokości stawek czynszu najmu, która mimo że ma charakter wewnętrzny, niewątpliwie wpływa na kształtowanie sytuacji prawnej członków wspólnoty samorządowej¹⁵³.

Kolejnym zagadnieniem, które zasługuje na uwagę i krytyczne refleksje jest konstrukcja upoważnień zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych. Po pierwsze, brak jednolitego sposobu uregulowania zagadnień dotyczących przepisów ustrojowo-organizacyjnych w poszczególnych samorządowych ustawach ustrojowych. Zarówno w ustawie o samorządzie gminnym,

¹⁵⁰ Uchwała określająca opłaty za usługi pogrzebowe na cmentarzu komunalnym nie została zakwalifikowana jako akt prawa miejscowego, gdyż stanowi podstawę do zawierania umów cywilnoprawnych. Zob. uchwałę SN z dnia 16 września 1995 roku, sygn. akt III AZP 22/95, OSNIAPiUS 1996, Nr 6, poz. 80. Zob. też wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. akt II SA/Wr 1415/01, OwSS 2002, Nr 1, poz. 16.

¹⁵¹ Por. art. 22 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁵² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, op. cit., s. 140.

¹⁵³ Inne przykłady obrazujące tą tezę odnajdujemy w orzeczeniach sądów administracyjnych, np. Uchwała ustanawiająca tryb przetargowy wynajmu komunalnych lokali mieszkaniowych jest sprawą z zakresu administracji publicznej – wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 553/91 „Samorząd Terytorialny”, Nr 5, s. 69; „Regulamin przyznawania stypendiów uniijnych jest jednym z elementów projektu stypendialnego mającego na celu wspieranie rozwoju edukacyjnego studentów i poza sporem pozostaje okoliczność, że [...] jako akt prawa miejscowego, stanowi akt powszechnie obowiązujący na obszarze danego powiatu.” – wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2006 roku, sygn. akt II SA/Ol 119/06, LEX Nr 207406.

jak i ustawie o samorządzie powiatowym, upoważnienie do stanowienia aktów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym znajduje się w rozdziale dotyczącym aktów prawa miejscowego, natomiast upoważnienie preferowanego zakresu przedmiotowego aktów prawa miejscowego województwa samorządowego zamieszczone jest w rozdziale trzecim o władzach samorządu województwa, a nie w rozdziale dotyczącym aktów prawa miejscowego. Zasadniczym wydaje się postulat ujednolicenia regulacji samorządowych w tym zakresie. Po drugie, ustawa o samorządzie gminnym wylicza enumeratywnie grupy zagadnień, które na tej podstawie mogą być stanowione w formie aktów prawa miejscowego. Natomiast ustawa o samorządzie powiatowym przyjmuje odmienną konstrukcję, określa jakie sprawy są normowane w „szczegółności”. Przyjęta redakcja upoważnienia w ustawach ustrojowych z pewnością utrudnia proces jej wykładni¹⁵⁴.

Przepisy ustrojowo-organizacyjne jako akty wykonawcze do ustaw, na podstawie zawartego w nich upoważnienia mogą normować jedynie:

- ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego (statuty);
- zasady zarządu mieniem gminy;
- zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawowym aktem prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym jest statut gminy, powiatu, województwa, a także statuty jednostek pomocniczych gminy (sołectw, dzielnic i osiedli)¹⁵⁵. Nazwa aktu np. „statut gminy” wskazuje na to, że nie chodzi tu o statut organu, np. rady gminy, ale wspólnoty samorządowej.

Pojęcie statutu w nauce prawa nie jest jednoznaczne. Występuje w dwóch znaczeniach. W znaczeniu *sensu largo* określane jest jako „akt prawny, w którym zawarte jest prawo autonomiczne”¹⁵⁶, natomiast w ujęciu *sensu stricte* jako konkretny akt prawny normujący swobodnie w granicach ustaw organizację korporacji publiczno-prawnej¹⁵⁷.

Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, ustrój wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Stwierdzenie, że organy stanowiące określają ustrój wewnętrzny w granicach ustaw nakazuje przyjąć, że rekonstrukcja zakresu wymaganych przepisów ustrojowo-organizacyjnych możliwa jest na podstawie odkodowania norm z różnych przepisów ustaw, nie tylko ustrojowych. Mając powyższe

¹⁵⁴ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 40.

¹⁵⁵ Por. np. wyrok NSA z dnia 9 lutego 1994 roku, sygn. akt SA/Gd 2470/93, ONSA 1995, Nr 3, poz. 103.

¹⁵⁶ Por. M. Miemiec, *Pojęcie statutu w nauce prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1975, Prawo LIV, s. 160.

¹⁵⁷ Por. B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, Nr 7–8, s. 63.

na uwadze, można dojść do wniosku, że ustawodawca nie przyjął jednolitej metody rozstrzygnięcia zakresu przedmiotowego statutu¹⁵⁸. Co więcej, przepisy normujące ustroj wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego, nie mają charakteru *sensu stricto* wykonawczego do ustawy¹⁵⁹. Podstawę do ich stanowienia zawiera bowiem norma konstytucyjna, brak zaś konieczności ustawowej delegacji, powodując, że „statuty” nie stanowią prawa podstawowego w takim znaczeniu, jak inne akty prawa miejscowego. Statut jest jednak aktem podstawowym w tym sensie, że stanowiony jest „w granicach ustaw”. Zatem, przyjąć należy, że są to swojego rodzaju „konstytucje” danych jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące o ich ustroju¹⁶⁰.

Pewne wątpliwości może budzić odrębne wymienienie statutów oraz aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego wprost w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Daje to podstawę do przyjmowania tezy, że statuty nie są aktami prawa miejscowego.

Dokonując analizy charakteru prawnego statutu, należy odnieść się do doktryny w której wyraża się pogląd, że akt ten nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, gdyż rozstrzyga o ustroju wewnętrznym i trybie pracy organów samorządowych¹⁶¹. Niektórzy autorzy dowodzą jednak o jego powszechnym charakterze¹⁶². Różnica zdań sprowadza się do tego, czy statut może regulować jedynie sprawy wewnątrzadministracyjne, czy też jego postanowienia mogą wkraczać w konstytucyjne wolności i prawa jednostki, a więc sferą zewnętrzną¹⁶³. Moim zdaniem, trafne jest stanowisko, które opiera się na założeniu, że o charakterze statutu jednostek samorządu terytorialnego jako aktu powszechnie obowiązującego na obszarze ich działania

¹⁵⁸ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 40.

¹⁵⁹ Por. art. 92 Konstytucji RP.

¹⁶⁰ Por. J. Borkowski, *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 9, poz. 23; D. Dąbek, *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako specyficzny akt prawa miejscowego* [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Zakamycze 2005, s. 55–70.

¹⁶¹ Por. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, op. cit., s. 87; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, op. cit., s. 165; także NSA wskazał, że „nie ma podstaw do przyjęcia tezy, że postanowienia statutu były przepisami powszechnie obowiązującymi” – wyrok NSA z 30 czerwca 1992 r., sygn. akt SA/Lu 711/92, niepublikowany.

¹⁶² Por. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 9, s. 53; I. Lipowicz, *Statuty jako podstawa prawna organizacji i funkcjonowania gminy* [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice 1993, s. 138; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 45; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., s. 25.; por. też wyrok NSA z dnia 7 lipca 2000 roku, sygn. akt II SA 1246/00, ONSA 2002, Nr 1, poz. 14.

¹⁶³ Zwraca na nie uwagę m.in. M. Stahl, *Samodzielność organizacyjna gminy* [w:] *Prawo – administracja – obywatele*, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997, s. 338–339.

przesądziły ustawy ustrojowe¹⁶⁴. Zatem, przy rozstrzygnięciu sporu o charakter prawny tych aktów przesadzają ustrojowe ustawy samorządowe, które formalnie zaliczają przepisy statutowe do aktów prawa miejscowego, a co w świetle z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP oznacza, że są to akty powszechnie obowiązujące, pomimo tego, że – jak wynika z innych przepisów samorządowych ustaw ustrojowych – statut reguluje „organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy” oraz „wewnętrzny ustroj gminy oraz jednostek pomocniczych”¹⁶⁵. Chodzi więc o coś więcej, niż normowanie jedynie spraw regulaminowych poszczególnych urzędów, czy organów, co mogłoby kwalifikować statut jako źródło prawa wewnętrznego. Wprawdzie w aktach tych dominują przepisy ustrojowo-kompetencyjne i proceduralne (organizacja wewnętrzna i tryb pracy rady), niemniej jednak są one adresowane do każdego, kto znajdzie się w sytuacji przewidzianej przez normę prawną statutu, np. w sytuacji wstępu na posiedzenia organów kolegialnych¹⁶⁶. W tym kontekście, przepisy statutu normują sytuację prawną obywatela, wpływają na jego interesy faktyczne i prawne, więc są szczególnym rodzajem źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Poza statutami, możemy wyróżnić akty normujące zasady zarządu mieniem jednostki samorządowej. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca formułując podstawę do ich podjęcia nie jest konsekwentny. W ustawie o samorządzie gminnym stanowi o „zasadach zarządu mieniem gminy” (art. 40 ust. 2 pkt 3), natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym stanowi o „szczególnym trybie zarządzania mieniem powiatu” (art. 40 ust. 2 pkt 3), a w ustawie o samorządzie województwa o „zasadach gospodarowania mieniem województwa” (art. 18 pkt 1b). Wskazane zróżnicowanie terminologiczne nie przeszkadza w wykładni językowej tych przepisów, która prowadzi do wniosku, że można im przypisać takie same reguły znaczeniowe¹⁶⁷. Konieczność normatywnego ujednolicenia tych regulacji podnieść należy jednak jako wniosek *de lege ferenda*.

Znaczne trudności napotkamy także na tle oceny tych norm i ich kwalifikacji jako aktów prawa powszechnie obowiązującego¹⁶⁸. Można zaryzykować twierdzenie, że tylko formalnie, w konsekwencji ustawowego zakwalifikowania, przedmiotowe akty są uznawane za akty prawa miej-

¹⁶⁴ B. Adamiak, *Statut gminy*, op. cit., s. 63.

¹⁶⁵ Art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁶⁶ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 45–46.

¹⁶⁷ Ta zróżnicowana terminologia budzi w doktrynie wątpliwości o zakres swobody w zarządzaniu własnym mieniem oraz stanowieniu aktów prawa miejscowego – por. J. Ciapała, *Powszechne akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 43.

¹⁶⁸ Por. S. Piątek, *Przepisy gminne o zasadach zarządu mieniem gminy (na tle orzecznictwa)*, op. cit., s. 16–20.

scowego¹⁶⁹. W praktyce najczęściej są one adresowane do jednostek usytuowanych w układzie administracji samorządowej.

Mając na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z 6 marca 1991 roku, że „(...) uchwała rady gminy mająca na celu określenie sposobu gospodarowania mieniem komunalnym i adresowana do innych organów gminy lub podmiotów mienia komunalnego, nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym”¹⁷⁰, poddać trzeba w wątpliwość sens utrzymania dotychczasowego sposobu regulacji i przyjmowania, że akty te są *ex definitione* aktami prawa miejscowego¹⁷¹.

Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego powinna być zgodna z zasadą państwa prawnego, której podstawowym elementem jest prymat ustawy w systemie źródeł prawa. Z formalno-prawnego punktu widzenia akty samorządowe dotyczące zasad zarządu mieniem są jednak niewątpliwie aktami prawa miejscowego¹⁷², mocą regulacji samorządowych ustaw ustrojowych, pomimo że w przypadku tych właśnie aktów doktryna i orzecznictwo podkreślają szczególne duże trudności na tle przypisania im waloru powszechnego obowiązkiwania.

Do ostatniej grupy przepisów wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w ustawach ustrojowych ustawodawca zalicza akty normujące zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Akty te przybierają najczęściej formę regulaminów¹⁷³. Cechą tych aktów jest to, że normują one wewnętrzny porządek pracy jednostki danego układu organizacyjnego, ale zawierają również normy adresowane do osób korzystających z takich obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej, które winny podporządkować się np.: regulaminowi korzystania z targowisk, bibliotek, zakładów opieki zdrowotnej, terenów rekreacyjnych etc. Ponieważ chodzi tu nie o nazwę aktu „regulamin”, ale charakter norm, jaki nadał ustawodawca, zaliczając je do aktów prawa miejscowego, dlatego należy z dużą ostrożnością odnosić się do możliwości swobodnej regulacji omawianego za-

¹⁶⁹ Por. J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 43; M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991.

¹⁷⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 marca 1991 roku, sygn. akt I S.A. 1251/90, „Wspólnota” 1991, Nr 20, s. 14.

¹⁷¹ Por. J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 44; M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, op. cit.

¹⁷² Por. np. wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 553/91, „Samorząd Terytorialny”, 1993, Nr 5, s. 69.

¹⁷³ Por. J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 126; M. Elbanowski, *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, „Państwo i Prawo” 1969, Nr 8–9, s. 337; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 79.

gadnienia. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wypracowało bowiem dość restrykcyjne podejście do działalności prawotwórczej w tym zakresie. W formie takich regulacji nie można np. wprowadzić opłat za korzystanie z gminnych dróg wewnętrznych¹⁷⁴, dlatego że to zagadnienie normuje ustawa o drogach publicznych. Zatem, za każdym razem organy jednostek samorządu terytorialnego „winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia (...), a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia, wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej”¹⁷⁵.

Wskazane reguły dotyczą wszystkich kategorii aktów prawa miejscowego, a nie tylko, jak wskazują powołani wyżej Autorzy, przepisów określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tak więc, art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi wyliczenia nowej kategorii aktów o charakterze wewnętrznego kierownictwa, lecz ma charakter upoważnienia – jednego z tych, o których mowa w art. 40 ust. 1 – do stanowienia przepisów gminnych o charakterze wykonawczym, z tym że – zważywszy na charakter tego upoważnienia (art. 40 ust. 2 generalna klauzula kompetencyjna) – pozostawia szerszą samodzielność regulacji stosunków społecznych, niż akty wykonawcze w znaczeniu *sensu stricto*¹⁷⁶. W tym sensie, zarówno statut gminy, jak też pozostałe ustrojowo-organizacyjne akty prawa miejscowego nie mają charakteru ściśle wykonawczego.

2.5. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym¹⁷⁷

Odrębny rodzaj aktów prawa miejscowego stanowią przepisy porządkowe wydawane wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w ustrojowych ustawach samorządowych¹⁷⁸ oraz w ustawie o administracji rządowej w województwie¹⁷⁹ oraz w innych ustawach szcze-

¹⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt II SA/Kr 1377/96, „Wokanda” 1997, Nr 7, s. 39.

¹⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 310/92, „Wspólnota” 1993, Nr 2, s. 21.

¹⁷⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 181.

¹⁷⁷ Podrozdział jest zmieniony z wykorzystaniem artykułu Z. Kopacza, „Porządkowe akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej i organy gminy oraz powiatu”, który ukazał się w „Studiach Prawnoustrojowych” Nr 11, Olsztyn 2010, s. 241–254.

¹⁷⁸ Art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁷⁹ Art. 60 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie.

gólnych¹⁸⁰. Konstrukcja upoważnienia wskazuje, że przepisy porządkowe nie stanowią wykonania ustawy, lecz tworzą materię nieunormowaną przepisami prawa, wprowadzając w szczególnych sytuacjach nakazy i zakazy określonego zachowania¹⁸¹. Do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego w formie uchwał uprawnione są obecnie jednak tylko dwa spośród trzech „szczebli” samorządowych, a mianowicie organy gminy i powiatu. Na poziomie województw uprawnienia do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego posiadają jedynie organy administracji rządowej¹⁸² w ustawie o samorządzie województwa brak jest bowiem generalnej klauzuli kompetencyjnej do ich tworzenia¹⁸³. Jako uzasadnienie takiej regulacji wskazuje się, że celowym i zarazem wystarczającym jest wyposażenie organów administracji rządowej w kompetencje do interwencji porządkowej w sytuacjach zagrożenia podstawowych dóbr na obszarze województwa¹⁸⁴.

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

- 1) dotyczących stanu prawnego (przesłanka obiektywna)
- 2) dotyczących stanu faktycznego (przesłanka subiektywna)
- 3) dotyczących obszaru występowania zagrożenia (przesłanka terytorialna)¹⁸⁵.

Jak już wspomniałem, akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia itp.). Chodzi więc o normowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których

¹⁸⁰ Por. np. art. 48 ustawy z dnia 21 marca 1991 roku o *obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 934 ze zm.); art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o *ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt* (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1539 ze zm.).

¹⁸¹ J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, op. cit., s. 89.

¹⁸² Por. m.in.: J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit.; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, op. cit., s. 93; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, Nr 1, s. 61.

¹⁸³ Odmienny pogląd wyraża S Cieślak, który wymienia art. 89 ustawy o samorządzie województwa jako podstawę do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, nie uzasadnia jednak tego stanowiska. Por. S. Cieślak, *Prawotwórstwo samorządowe*, „Causus” 1999, Nr 12, s. 44.

¹⁸⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 166.

¹⁸⁵ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, op. cit., s. 129–134; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, op. cit., s. 212.

brak jest regulacji ogólnopanstwowej¹⁸⁶. Głównym celem przesłanki obiektywnej jest zatem stworzenie możliwości wypełnienia ewentualnych luk w prawie powszechnie obowiązującym, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej, w sytuacji gdy dane zagrożenie lub stan faktyczny nie jest unormowany prawnie¹⁸⁷. Przepisy te mają więc charakter „uzupełniający system źródeł prawa”¹⁸⁸.

Z treści upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym wynika, że ich przedmiotem normowania mogą być wyłącznie stosunki społeczne o charakterze „nieprawnym”, tj. nieuregulowanym w innych przepisach powszechnie obowiązujących. Innymi słowy, „uregulowanie określonej materii w drodze przepisów ogólnopanstwowych (...) wyłącza regulację w tym zakresie przepisami porządkowymi”¹⁸⁹. Przepisy takie mogą być wydawane w oparciu o sprecyzowany cel (klauzulę generalną), poprzez ustanawianie zakazów i nakazów określonego zachowania się, „gdy jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia obywateli, zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”¹⁹⁰. Wojewoda może stanowić przedmiotowe regulacje także dla „ochrony mienia”¹⁹¹, a rada powiatu „dla ochrony mienia oraz środowiska naturalnego, ale za to wyłącznie w przypadkach „szczególnie uzasadnionych”, jeżeli przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy¹⁹². W ustawach materialnych upoważniających organy administracji niezespólonej przewidziano ponadto, np.: „zagrożenie występowania lub wystąpienie choroby zakaźnej zwierząt w upoważnieniu dla powiatowego lekarza weterynarii”¹⁹³ czy też „życie, zdrowie, mienie, ochrona środowiska morskiego na morzu, w porcie, przystani oraz w pasie technicznym w upoważnieniu dla dyrektora urzędu mor-

¹⁸⁶ Por. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku, sygn. akt SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 162; wyrok NSA z dnia 6 marca 1992 roku, sygn. akt SA/Po 147/91, „Monitor Prawniczy” 1993, Nr 3, poz. 90; uchwałę NSA z dnia 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt OPS 8/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 50; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku, sygn. akt SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 162; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu I SA/Lu 882/02, „Finanse Komunalne” 2003, Nr 4, s. 53; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku, sygn. akt SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 162; wyrok WSA w Krakowie z 22 listopada 2005 roku, III SA/KR 953/05, niepublikowany.

¹⁸⁷ Por. J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 45; J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992, Nr 1–2.

¹⁸⁸ M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z 1, s. 73.

¹⁸⁹ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, op. cit., s. 30.

¹⁹⁰ Art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁹¹ Art. 40 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie.

¹⁹² Art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁹³ Por. art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1539 ze zm.).

skiego”¹⁹⁴. Przesłanki te mogą powodować w praktyce dylematy wynikające w znacznej mierze z braku możliwości pełnego i ostatecznego zdefiniowania wielu podstawowych czynników składających się na ich treść¹⁹⁵. Treści tych pojęć nie można raz na zawsze ustalić, są one bowiem zmienne i zależne od wielu czynników. Na ustalenie zakresu znaczeniowego tych pojęć mają bowiem wpływ wyznaczane standardy zachowań w danej grupie społecznej, zmieniające się warunki życia, a wraz z nimi poglądy i przepisy prawne¹⁹⁶. Zatem, funkcją przesłanki subiektywnej jest to, aby przepisy porządkowe były stanowione w celu realizacji ochrony tych stanów rzeczy, tych wartości, które są enumeratywnie wyliczone w ustawach ustrojowych lub materialnych¹⁹⁷. W konsekwencji, w drodze przepisów porządkowych np. rada gminy nie może określać strefy płatnego parkowania¹⁹⁸, jak również dyrektor regionalny zarządu gospodarki wodnej nie może określić obszaru ochronnego zbiorników wód śródlądowych¹⁹⁹.

Należy podkreślić, że katalog dóbr jest inny, a przyczyny zaś tego zróżnicowania nie są znane. Nie znajduje żadnych racjonalnych argumentów przemawiających za pozbawieniem gmin możliwości działań przepisami porządkowymi w ochronie mienia i środowiska naturalnego. Można jedynie przypuszczać, że omawiane zróżnicowanie przesłanek nie było przez ustawodawcę zamierzone, lecz spowodowane raczej zostało niedostatkami procesu legislacyjnego, a w szczególności zaś brakiem należytej koordynacji w czasie tworzenia ustaw ustrojowych nowych szczebli samorządu terytorialnego. Stąd jako wniosek *de lege ferenda* należałoby postulować ujednolicenie warunków określających dopuszczalność regulacji porządkowych²⁰⁰.

¹⁹⁴ Por. art. 48 ustawy z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 934 ze zm.).

¹⁹⁵ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, T. I, pod red. S. Dolaty, Opole 1998, s. 183.

¹⁹⁶ M. Kotulski, *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 9, s. 17.

¹⁹⁷ Por. np. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 roku, sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 62, w którym stwierdzono, że przepisy porządkowe mogą być wydawane wyłącznie w celu ochrony wymienionych w ustawie dóbr. Podobnie wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 roku, sygn. akt GSK 1132/04, OSP 2005, Nr. 9, poz. 109; wyrok NSA z dnia 14 marca 1997 roku, sygn. akt II SA 576/96, „Prawo Gospodarcze” 1997, Nr 8, s. 34.

¹⁹⁸ Dłatego, że upoważnienie do ustanowienia sfery płatnego parkowania zawarte jest w art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 460 ze zm.).

¹⁹⁹ Dłatego, że upoważnienie dla dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej do ustanowienia obszaru ochronnego zbiorników wód śródlądowych zawarte jest w art. 60 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 469 ze zm.).

²⁰⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 171–172.

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

Szczególny charakter aktów porządkowych w powyżej opisanych sferach potwierdzają zasady dotyczące reguł ich stanowienia. Zasadniczo uprawnione są do tego rady (gminy i powiatu) oraz wojewoda i organy administracji niezespolonej, wyjątkowo ustawodawca dopuszcza jednak możliwość ich stanowienia w przypadkach nie cierpiących zwłoki w gminie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zarządzenia²⁰¹, a w powiecie przez zarząd powiatu w formie uchwał²⁰².

Zasadniczo wymogi formalne odnośnie uchwał porządkowych zarządu powiatu²⁰³ są takie same, jak w przypadku uchwał rad, choć istnieją od tej zasady wyjątki, które wynikają z samej regulacji ustawowej, bądź regulacji statutowych.

W przypadku powiatowych aktów porządkowych przewidziano np., że ich stanowienie jest możliwe dopiero wtedy, gdy obszar występującego zagrożenia przekracza obszar jednej gminy (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), w przypadku zaś rozporządzeń porządkowych powiatowego lekarza weterynarii przewidziano, że jeżeli obszar zagrożenia chorobą zakaźną przekracza obszar jednego powiatu, właściwy do wydania rozporządzenia porządkowego jest nie powiatowy lekarz weterynarii, lecz wojewoda (art. 46 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt)²⁰⁴.

Przykładem odrębności pomiędzy uchwałami rad i zarządu wynikającymi z regulacji ustawowej jest fakt, że uchwał zarządu nie dotyczy generalny obowiązek przekazania organom nadzoru (województwie i regionalnej izbie obrachunkowej). Ustawy ustrojowe wyraźnie jednak stanowią, że obowiązek taki istnieje w przypadkach szczególnych, określonych ustawami²⁰⁵ lub statutami²⁰⁶.

²⁰¹ Art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁰² Art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „uchwały organów powiatu w sprawie wydawania przepisów porządkowych (...)” w związku z art. 42 tej ustawy: „przepisy porządkowe może wydawać zarząd”.

²⁰³ Przyjęcie tezy o możliwości stanowienia prawa miejscowego przez związek komunalny oznacza konieczność uwzględnienia także formy uchwały zarządu związku odnośnie przepisów porządkowych. Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 259–260.

²⁰⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, op. cit., s. 134.

²⁰⁵ Np. uchwały zarządu przedkłada się organowi nadzoru na żądanie tego organu w ramach przysługującego temu organowi prawa do uzyskiwania określonych informacji (art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 80 ustawy o samorządzie województwa), ustawa o samorządzie województwa zaś w art. 81 stanowi, iż organom nadzoru „(...) przedkłada się uchwały zarządu województwa podlegające nadzorowi (...)”.

²⁰⁶ Np. pkt 30 zał. Nr 4 do statutu Miasta Poręba, podaje, za: A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 48–49.

Jednym zaś z takich właśnie, ustawowo określonych, przypadków szczególnych są uchwały zarządu zawierające przepisy porządkowe. Obowiązek ich przekazania organom nadzoru wynika z treści art. 78 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym²⁰⁷. W stosunku do uchwał zarządu istnieje też dodatkowy ustawowy obowiązek przedstawienia ich do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady²⁰⁸. Uzyskują one warunkowo moc obowiązującą pod warunkiem zatwierdzenia, natomiast w sytuacji odmowy zatwierdzenia lub nieprzedstawienia do zatwierdzenia, tracą moc obowiązującą w terminie wskazanym przez radę. Tak więc obowiązek przedłożenia uchwały zarządu do takiego zatwierdzenia musi zostać uwzględniony w procedurze uchwałodawczej.

Kolejną formą przepisów porządkowych są zarządzenia²⁰⁹ wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawodawca nie definiuje pojęcia zarządzenie. Uznać jednak należy, że jest to forma działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), której wynikiem jest powszechnie obowiązujący akt o charakterze lokalnym, wydany na podstawie upoważnienia ustawowego i należycie ogłoszony²¹⁰.

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

Organem uprawnionym do stanowienia aktów normatywnych w formie rozporządzenia porządkowego jest wojewoda, co wynika *expressis verbis* z art. 40 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie. Ustawodawca nie definiuje pojęcie jego nazwy²¹¹. Zauważalne jest, że w nazewnictwie tego rodzaju aktów istnieje tradycyjne ujęcie, gdy chodzi o „rozporządzenia porządkowe” i „zarządzenia porządkowe”²¹². Rozporządzenie porządkowe,

²⁰⁷ „Powiatowe przepisy porządkowe (...) może wydawać zarząd. „uchwały organów powiatu w sprawach wydawania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia”.

²⁰⁸ Art. 42 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

²⁰⁹ Art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

²¹⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 258.

²¹¹ M. Chmaj, K. Gołat, *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody* [w:] *Status prawny wojewody*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 46.

²¹² „Rozporządzenia porządkowe” były wydawane w Polsce w latach 1928–1939 oraz 1944–1964, a „zarządzenia porządkowe” na podstawie ustawy z 1964 roku o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz.U. Nr 8, poz. 47) w zw. z art. 7 i 56 ustawy z 1958 r. o radach narodowych (tekst jedn. Dz.U. z 1963 roku, Nr 29, poz. 172), a następnie na podstawie ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185). Podaję za H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*,

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

Przepisy porządkowe mogą również wydawać organy administracji rządowej niezespolonej. Kompetencje poszczególnych organów, zakres regulacji objętej przepisami, ich formę, tryb wydawania, publikacji określają ustawy szczególne, regulujące daną problematykę.

Ustawodawca nie formuuje żadnych ogólnych wymogów proceduralnych co do wydania „rozporządzenia porządkowego” i „zarządzenia porządkowego” przez wojewodę oraz terenowe organy administracji niezespolonej, poza jednym wyjątkiem, a mianowicie obowiązkiem ich niezwłocznego po podpisaniu przekazania wraz z uzasadnieniem właściwemu rzeczowo ministrowi, w celu dokonania wstępnej kontroli aktu prawa miejscowego. W razie ustanowienia przez wojewodę oraz organy administracji niezespolonej aktów niezgodnych z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także np. z powodu niezgodności z polityką rządu, Prezes Rady Ministrów uchyla te akty w trybie nadzoru²¹³, wydając zarządzenie, które podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym²¹⁴.

Wobec zupełnego braku regulacji prawnej na temat formy, w jakiej stanowione ma być prawo miejscowe przez osobę zastępującą organy jednostek samorządu terytorialnego, jednoznaczne rozwiązanie tego zagadnienia nie jest możliwe. Mogę tylko zaproponować jeden z jego możliwych wariantów. Wydaje się, że właściwym byłoby pozostanie w takich przypadkach przy ogólnym określeniu „aktu prawa miejscowego”, pojęcie bowiem „uchwała” zarezerwować raczej należy dla działań organów kolegialnych. W odniesieniu zaś do samej procedury podejmowania tych aktów, stosować należałoby „odpowiednio” zasady dotyczące działalności uchwałodawczej, podpisania, publikacji itp.²¹⁵

Istotnym elementem oddziaływania struktur administracji publicznej na zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, w przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, a zarazem cechą wspólną aktów porządkowych jest to, że za ich naruszenie przepisy te mogą przewidywać karę grzywny²¹⁶, wymierzaną w trybie i na zasadach określo-

op. cit., s. 78. Por. też M. Jaroszyński, *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, „Problemy Rad Narodowych” 1965, Nr 4, s. 17–19; M. Jaroszyński, *Zagadnienie rad narodowych*, op. cit., s. 155.

²¹³ Art. 41 ustawy o administracji rządowej w województwie.

²¹⁴ E. Ochendowski, *Kontrola i nadzór nad aktami prawa miejscowego* [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Poznań 1999, s. 200–201.

²¹⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 260.

²¹⁶ Art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 60 ustawy o administracji rządowej w województwie.

nych w prawie o wykroczeniach. W wyroku z 9 maja 1995 roku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż „(...) zważywszy, że przepisy gminne wykonawcze wydawane są w oparciu o szczegółowe upoważnienia ustawowe, a przepisy statutowe i porządkowe – na podstawie ustawowych upoważnień generalnych, a przy tym tylko przepisy porządkowe mogą przewidywać karę grzywny za ich naruszenie, rady gmin nie powinny obejmować jedną uchwałą przepisów gminnych wykonawczych, statutowych i porządkowych”²¹⁷. Orzeczenie to wskazuje, że upoważnienie do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego nie może być interpretowane rozszerzająco przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej²¹⁸.

W świetle przedstawionych powyżej regulacji ustawowych można dojść do sytuacji, w której różne przepisy porządkowe obowiązujące na określonym terytorium będą ustanowione przez gminę, powiat (gdy przyczyny uzasadniające ich wydania wystąpią na obszarze większym niż obszar jednej gminy) oraz wojewodę, a nawet przez organ administracji niezespólonej (gdy, np. określone zagrożenie zaistnieje m.in. na obszarze morskiego pasa technicznego). W związku z tym, niezbędne jest ustalenie reguł dotyczących pierwszeństwa w zakresie wydawania i stosowania przepisów porządkowych. Mając na względzie konstytucyjną zasadę pomocniczości oraz domniemania kompetencji na rzecz gminy, należy przyjąć, że organy powiatu oraz wojewoda i organy administracji niezespólonej mogą ustanawiać przepisy porządkowe w zakresie nie uregulowanym przez gminę. Powołana zasada pomocniczości wymusza też dalszą kolejność, zatem organy powiatu stanowią przepisy porządkowe w zakresie nie unormowanym przez organy gmin, a wojewoda w zakresie nie unormowanym przez jednostki samorządu terytorialnego, zaś organy administracji niezespólonej w sytuacji, w której przepisów nie wydały jednostki samorządu terytorialnego i wojewoda²¹⁹.

²¹⁷ Wyrok NSA z dnia 9 maja 1995 roku, sygn. SA/Wr 590/95, „Wspólnota” 1995, Nr 48, poz. 18; zob. też wyrok NSA z dnia 4 marca 1993 roku, sygn. akt SA/Wr 1449/92, ONSA 1994, Nr 2, poz. 64.

²¹⁸ Por. D. Dąbek, *przepisy porządkowe jako instrument sprawnego działania administracji samorządowej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 83–108.

²¹⁹ J. Maćkowiak, *Proponowane kierunki zmian regulacji ustawowych dotyczących przepisów gminnych*, op. cit., s. 40.

Zasady oraz tryb publikacji aktów prawa miejscowego

3.1. Uwagi ogólne

Przedmiotem analizy w tym rozdziale pracy są zagadnienia związane z oficjalnym ogłoszeniem aktu prawa miejscowego. Czynność publikacji aktów normatywnych jest ukształtowana przez obowiązujące normy prawne danego systemu, zazwyczaj uzupełniane przez praktykę konstytucyjną danego państwa. Reguły dokonywania czynności tego rodzaju są formułowane zarówno w konstytucjach, jak i tzw. ustawach zwykłych. Przy czym, ustrojodawca polski ograniczył się jedynie do kilku podstawowych postanowień zawartych w Konstytucji RP, powierzając ustawodawcy unormowanie trybu ogłaszania aktów normatywnych¹. Regulacja zawarta w Konstytucji RP nie rozwiązuje wprowadzie wszystkich zagadnień i wątpliwości dotyczących publikacji prawa miejscowego, niemniej jednak stanowi zasadniczy trzon, wskazując charakter prawny aktów prawa miejscowego oraz ich miejsce w systemie źródeł prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znaleźć można bardzo wiele odniesień i wskazań dotyczących roli należytego ogłaszania i publikowania prawa w demokratycznym państwie prawnym, oraz jego znaczenia dla kultury obywatelskiej i tym samym kultury prawnej. Niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny przypominał, że niepublikowanie aktów normatywnych godzi w zasadę lojalności wobec obywateli, zasadę jawności prawa oraz zasadę zaufania do prawa i pewności prawa. Zwracano przy tym uwagę, że zachodzi potrzeba proklamowania ogólnej zasady obowiązku publikacji w oficjalnych organach publikacyjnych wszystkich aktów normatywnych, jako bezwzględnego warunku ich mocy powszechnie obowiązującej.

¹ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, Nr 5, s. 11.

Warunkiem ważności aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej jest ich zgodność z określonymi wymogami formalnymi. Akty prawa miejscowego muszą posiadać określoną formę prawną i treść, jak również muszą zostać opublikowane w określonej procedurze². Punktem odniesienia do tych przesłanek jest odpowiedź na pytanie, czy powszechnie obowiązujące normy prawne zawierają wystarczające wymogi formalne dla publikacji aktów prawa miejscowego, które by gwarantowały tym źródłom prawa miejscowego – legalność, a więc zgodność wprowadzonych regulacji z prawem?

Należy mieć na uwadze, że w sytuacji naruszenia warunków legalności, publikacja aktu prawa miejscowego skutkować może wątpliwościami co do tego, czy akt w ogóle obowiązuje, oraz możliwością stwierdzenia jego nieważności.

3.2. Zasady ogólne publikacji aktów prawa miejscowego

Stosownie do art. 88 Konstytucja RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że akty prawa miejscowego muszą być publikowane przez odpowiedni organ w przeznaczonym do tego publikatorze urzędowym.

Wykładnia art. 88 ust. 2 Konstytucji RP nie pozostawia wątpliwości, że szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych mają być uregulowane w ustawie. Nadanie tym unormowaniom innej formy byłoby naruszeniem ustawy zasadniczej, przy czym uregulowanie zasad i trybu ogłaszania jest dla parlamentu obowiązkowe. Wprawdzie naruszenie tego obowiązku nie jest zagrożone sankcją prawną, ale wobec braku unormowań ustawowych w tym zakresie, w systemie istniałaby luka konstrukcyjna, tzn. brakowałoby reguł dokonywania takiej czynności konwencjonalnej, jaką jest ogłaszanie aktów normatywnych. Ustawa normująca sprawy wskazane w art. 88 ust. 2 jest zatem nieodzowna ze względu na wymaganie zupełności systemu prawa³.

Ogłaszanie stanowionych przez organy samorządu terytorialnego i organy terenowej administracji rządowej aktów normatywnych i innych aktów prawnych następuje na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu

² G. Wercński, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Oficyna 2009, s. 99.

³ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 13–14; M. Bator, *Akty prawne jednostek samorządu terytorialnego podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, cz. II. Gmina, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 2, 2008, s. 42.*

aktów normatywnych. W regulacjach omawianej ustawy znajdują odzwierciedlenie i realizację konstytucyjne postulaty dotyczące idei jawności i pewności prawa⁴.

Dla dalszych rozważań konieczne jest wyjaśnienie znaczenia trzech terminów, a mianowicie publikacji, ogłoszenia oraz promulgacji aktu normatywnego, gdyż w doktrynie pojęcia te są zróżnicowane, a niekiedy stosowane zamiennie.

Etymologicznie, pod pojęciem promulgacji, rozumie się oficjalne, urzędowe ogłoszenie prawa⁵. W literaturze przedmiotu termin ten używany jest zaś do oznaczenia urzędowego stwierdzenia przez organ państwowy, że np. akt prawodawczy doszedł do skutku. Promulgacja dotyczy w zasadzie procedury ustawodawczej, gdyż z nią wiąże się prawo *veta* (odmowy podpisania ustawy) przez organ naczelny państwa w stosunku do ustawy uchwalonej przez organ ustawodawczy⁶. Zatem, posługiwanie się tym terminem w niniejszej pracy jest nieuprawnione, gdyż może prowadzić do nieporozumień terminologicznych.

Poprzez instytucję „ogłoszenie aktu normatywnego” współcześnie uważa się „złożoną, a zarazem szczególnie doniosłą czynnością konwencjonalną, polegającą na podaniu tego aktu (a nie informacji o nim) do wiadomości publicznej w formie przewidzianej przez dany system prawny, współcześnie zazwyczaj przez zamieszczenie danego aktu normatywnego w urzędowym dzienniku publikacyjnym”⁷. Stąd, przez ogłoszenie aktu prawa miejscowego będę rozumiał publikację aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak również w przypadkach wskazanych w ustawie przez podanie do publicznej wiadomości w formie obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu, przez kompetentny organ administracji publicznej, poprzez którą ów pod-

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Kr 1609/15, CBOSA.

⁵ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wydanie XVII, Warszawa 1989, s. 416.

⁶ Por. m.in. H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1998, s. 60–62; M. Zimmermann, *Kwestia promulgacji ustaw w nowej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1937, z. 3, s. 387–402; A. Bałaban, L. Dubel, L. Leszczyński, *Zasady tworzenia prawa*, Lublin 1986, s. 165; R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 49–51; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1980, s. 109–110.

⁷ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Przegląd Sejmowy, op. cit., s. 10–11. Należy podnieść, że ogłoszenie aktu normatywnego w organie promulgacyjnym nie jest czynnością o charakterze „technicznym”, a wynika z ustawowej kompetencji organu. Podobnie, J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985, s. 35; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 18, J. Wilk, „Ogłoszenie” a „podanie do wiadomości” – problemy nie tylko semantyczne, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 2, 2012, s. 16.

miot nadaje moc obowiązującą normie, bądź zespołowi norm generalnych i abstrakcyjnych.

Zatem, w pojęciu „ogłoszenie” zawiera się instytucja „publikacji”, przez którą w niniejszej pracy rozumiem zamieszczenie aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym, którą należy traktować jako materialnoprawną czynność należącą do ustawowych kompetencji wojewody, która wywołuje prawne skutki na ogół o konstytutywnym charakterze⁸. Zasadniczym celem publikacji w ramach konstrukcji normatywnych jest wyposażenie aktu w moc obowiązującą⁹. Społecznym sensem tego rodzaju urzędowej czynności jest to, by zapewnić zainteresowanym rzeczywistą możliwość zapoznania się z normami, które będą dla nich wiążące¹⁰. Uzależnienie wiążącego charakteru norm prawnych od ich uprzedniej należytej publikacji jest podstawowym elementem kultury prawnej (zasada *leges instituuntur cum promulgantur*), a także warunkiem skuteczności stanowionych norm.

Przede wszystkim ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w przeciwieństwie do regulacji konstytucyjnej, formułuje zasadę publikacji wszelkich aktów normatywnych i innych aktów prawnych¹¹ w dziennikach urzędowych¹², a nie w jakiegokolwiek formie. Publikacja wszelkich aktów normatywnych ma na celu, stworzenie szans zainteresowanym na zapoznanie się z treścią ustanowionych aktów¹³. Natomiast, ogłoszenie w sposób przewidziany prawem jest urzędowym ogłoszeniem aktu i tylko w ten sposób ogłoszonemu tekstowi przysługuje domniemanie autentyczności. Urzędowa publikacja aktu pra-

⁸ Por. np. wyrok NSA z dnia 6 października 2003 roku, sygn. akt II SA/Łd 1331/03, OwSS 2004, Nr 4, poz. 101.

⁹ A. Turska, *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 1, s. 18.

¹⁰ W literaturze jawność komunikatu rozpatrywana jest z uwzględnieniem funkcji promulgacyjnej (związanej z problemem ważności obowiązywania aktu) i funkcji informacyjnej (związanej z możliwością oddziaływania na adresatów). J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, z. 3, s. 41.

¹¹ Por. art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który nakazuje ogłaszać w wojewódzkim dzienniku urzędowych, poza aktami prawa miejscowego, m.in.: statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji nieześlonej, uchwałę budżetową jednostki samorządu terytorialnego, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

¹² Art. 2 ust. 1 Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. S. Dudziak, Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia, „Samorząd Terytorialny” Nr 3, 2012, s. 5–17. B. Dolnicki, Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego, „Przegląd Prawa Publicznego” Nr 12, 2008, s. 6–23.

¹³ A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szymta, Warszawa 2005, s. 164; P. Dobosz, *Komentarz do art. 42* [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007, s. 411.

wa miejscowego jest zatem integralnym składnikiem procesu tworzenia prawa. W związku z tym należy przyjąć, że publikacja aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym jest „kwalifikowaną formą publikacji, tzn. oficjalnym, urzędowym podaniem treści aktu normatywnego do wiadomości publicznej (...) i w związku z tym uważa się za ostatni warunek konieczny obowiązywania norm prawnych zawartych w akcie”¹⁴. W związku z tym akt normatywny nie może być uznany za wywołujący skutki prawne, jeżeli nie został w przepisany trybie podany do publicznej wiadomości adresatom, tzn. nie był ogłoszony w przewidzianej formie. Innymi słowy można powiedzieć, że publikacja aktu prawa miejscowego w dzienniku promulgacyjnym stanowi *conditio sine qua non* ich obowiązywania, a co za tym idzie wejścia w życie niektórych aktów normatywnych¹⁵.

Natomiast, przez dziennik urzędowy należy rozumieć „publikację o charakterze ciągłym, wydawaną w trybie określonym prawnie, przeznaczoną do ogłaszania aktów normatywnych”¹⁶, jak również aktów, które charakteru normatywnego nie posiadają. W art. 8 i 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, do publikacji aktów prawa miejscowego przeznaczono „wojewódzki dziennik urzędowy”, który wydaje wojewoda (art. 23).

Precyzując konstytucyjny wymóg publikacji aktów normatywnych powszechnie obowiązujących ustawodawca wprowadza obowiązek ich ogłoszenia (art. 2 ust. 1), przy czym nakazuje, by ogłoszenie nastąpiło niezwłocznie (art. 3). Jest to jednak zasada odmienna od tej, którą wyraża art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa nie przewiduje bowiem konsekwencji naruszenia owego obowiązku dla obowiązywania aktów w systemie, te bowiem – powtórzmy – formuje art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w stosunku do aktów normatywnych w nim wymienionych. Konsekwencją nieogłoszenia w dzienniku urzędowym aktu normatywnego innego niż wskazany w art. 88 Konstytucji jest odpowiedzialność polityczna organu, który nie zrealizował obowiązku, nie jest natomiast to, że akt ten nie wchodzi w życie¹⁷.

Dążenie do realizacji postulatu jawności prawa służy również wąskie zakreszenie w ustawie wyjątków od obowiązku ogłaszania aktów normatywnych. Są one – zgodnie z art. 2 ust. 2 omawianej ustawy – dopuszczalne, jeżeli spełniono łącznie dwa warunki, tj. akt normatywny nie zawiera prze-

¹⁴ W. Gromski, *Ogłoszenie aktu normatywnego*, [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod. red. naukową A. Preisnera, Warszawa 2001, s. 108.

¹⁵ Por. Postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 roku, sygn. akt S 2/91, OTK 1991, Nr 1, poz. 30.

¹⁶ A. Preisner, *Dziennik urzędowy* [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod. red. naukową A. Preisnera, Warszawa 2001, s. 29; Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 grudnia 2015 r. sygn. akt II SA/Op 419/15, CBOSA.

¹⁷ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 16.

pisów powszechnie obowiązujących (ma charakter wewnętrzny) oraz odrębna ustawa, normująca określoną dziedzinę spraw, wyłącza wyraźnym przepisem obowiązek ogłoszenia danego aktu. Poza tym, decyzja w sprawie ogłoszenia aktu albo nieogłoszenia aktu normatywnego nie należy do twórcy aktu, a każdy taki akt poza wyjątkami wskazanymi wcześniej, musi być opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nawet jeżeli ta forma miałaby charakter dodatkowy. Takie rozwiązanie zwiększa dostęp do tekstów aktów normatywnych¹⁸. Na nieogłoszenie aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym musi więc wyrazić zgodę parlament w formie ustawy. Inaczej mówiąc, jeżeli osobna ustawa miałaby przewidzieć wyjątek od zasady ogłaszania wyrażonej w art. 2 ust. 1 omawianej ustawy, musiałaby stworzyć dla jakiegoś podmiotu podstawę do wydania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym, zgodną z art. 93 Konstytucji RP (albo podstawą ta musiałaby już znajdować się w systemie) i nadto wyłączyć obowiązek ogłaszania aktów wydawanych na takiej właśnie podstawie, czyniąc użytek z upoważnienia przewidzianego w art. 2 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych¹⁹.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że formując w ustawie zasadniczej warunek wejścia w życie niektórych aktów normatywnych ustrojodawca posłużył się ich konstytucyjnymi nazwami (ustawa, rozporządzenie, akty prawa miejscowego), podczas gdy w art. 2 ust. 2 omawianej ustawy użyto określenia „akty normatywne nie zawierające przepisów powszechnie obowiązujących”. Niedopuszczalne jest zatem wyłączenie odrębną ustawą obowiązku ogłaszania aktu normatywnego, który zawierałby przepisy powszechnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką nazwę nosiłby taki akt²⁰.

W zakresie obowiązku ogłaszania aktów normatywnych omawiana ustawa wprowadziła trzy istotne rozwiązania. „Po pierwsze, obowiązek ogłaszania aktów normatywnych, choć z różnymi konsekwencjami prawnymi, jest sformułowany w Konstytucji oraz ustawie. Decyzja w sprawie ogłoszenia albo nieogłoszenia aktu normatywnego nie należy do twórcy tego aktu. Rozwiązanie, że od rozstrzygnięcia twórcy aktu albo jakiegoś innego podmiotu zależy ogłoszenie aktu, zachowano jedynie w stosunku do innych niż normatywne aktów prawnych, np. art. 13 pkt. 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Po drugie, każdy akt normatywny, ze wskazanymi wcześniej wyjątkami, musi być ogłoszony w dzienniku urzędowym, nawet jeżeli ta forma miałaby tylko charakter dodatkowy. Takie rozwiązanie istotnie zwiększa

¹⁸ A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych*, op. cit., s. 164.

¹⁹ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 16.

²⁰ Ibidem, s. 16.

dostęp do tekstów aktów normatywnych. Po trzecie, istnieją dwie podstawy prawne ogłaszania aktów normatywnych: Konstytucja RP i omawiana ustawa. Po zapoznaniu się z ich tekstami każdy zainteresowany może ustalić, w jakiej formie zostanie ogłoszony dany akt normatywny. Jedynym utrudnieniem są tu ewentualne wyjątki od obowiązku ogłaszania przewidziane w art. 2 ust. 2 omawianej ustawy. Ażeby je ustalić, trzeba bowiem śledzić wszystkie uchwalane ustawy²¹.

Dążenie do realizacji postulatu jawności rozstrzygnięć prawnych przejawia się także w tym, że ustawa przewiduje ogłaszanie bardzo wielu aktów prawnych innych niż akty normatywne, a ważnych dla życia publicznego w społeczeństwie obywatelskim, np. obwieszczenie o wygaśnięciu mandatu wójta (art. 13 pkt. 8)²².

Ponieważ akty prawa miejscowego są zawsze wydawane na podstawie ustawy, dla ich publikacji ma znaczenie reguła, że można je ogłaszać w okresie od dnia ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie, choć nie mogą one wejść w życie wcześniej niż ustawa²³. Regułę tę potwierdza też treść rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej²⁴.

Zasady publikowania aktów prawa miejscowego nie są jednolite. Różnice zaś zależą od rodzaju aktu. Wszystkie akty prawa miejscowego są publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, odnośnie zaś aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym przewidziano dodatkowo publikowanie ich w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu.

Ogólnie regulacje dotyczące sposobu publikacji określa ustawodawca, w niektórych jednak przypadkach szczegóły dotyczące publikacji pozostawiono organom samorządowym. Ustawodawca wskazuje bowiem, że przepisy porządkowe do ich wejścia w życie wymagają dodatkowo ogłoszenia w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu, z tym że wybór któregoś z tych ostatnich sposobów, wobec zastosowanej alternatywy, pozostawiono już organom samorządowym. Szczegółowo te kwestie zostaną przedstawione poniżej.

Dążenie do realizacji postulatu jawności rozstrzygnięć prawnych przejawia się także w tym, że ustawa przewiduje możliwość zapoznania się z tekstem aktu prawnego przez odpowiednie ukształtowanie *vacatio legis*, zakaz

²¹ Ibidem, s. 17.

²² Ibidem, s. 17.

²³ Art. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

²⁴ § 128 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

²⁵ Art. 20 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

retroakcji, czy wprowadzeniu obowiązku rozpowszechniania i udostępniania zainteresowanym dzienników urzędowych.

Zasady publikacji aktów prawa miejscowego mają podstawowe znaczenie w demokratycznym państwie prawnym dla jego obowiązywania – są bowiem warunkiem ich wejścia w życie. Co więcej, istotne znaczenie dla obowiązywania aktu prawa miejscowego ma precyzyjne określenie momentu ogłoszenia aktu prawa miejscowego, od tego momentu bowiem liczony jest termin, po upływie którego akty prawa miejscowego wchodzą w życie (co do zasady – 14 dni). Obecna regulacja zawiera precyzyjne unormowania, pozwalające dokładnie ten moment określić: chwilą ogłoszenia aktu publikowanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest dzień jego wydania²⁵, chwilą zaś ogłoszenia aktów publikowanych także w inny sposób (dotyczy to aktów porządkowych) – dzień wskazany w obwieszczeniu²⁶.

3.3. Publikacja aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym

Publikacja aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi podstawowy sposób zapewnienia jawności prawa, ma istotne znaczenie dla stabilizacji prawnej sytuacji obywateli, dla ochrony ich praw i wolności²⁷, odgrywając doniosłą rolę nie tylko, jako podstawowe źródło udostępnienia tekstu prawa dla zapewnienia jego skuteczności²⁸, ale również jako oryginalne źródło prawa w rozumieniu normodawczym²⁹. W literaturze podkreśla się, że jest to najkrótsza droga przekazu informacji o prawie, a zarazem pierwsze urzędowe podanie autentycznego tekstu aktu prawa miejscowego³⁰ stanowiącego przez wojewodę, organy administracji niezespolonej, organy gminy, organy powiatu i organy województwa³¹.

Zasada, a zarazem obowiązek publikowania wszelkich aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi znaczącą zmianę w porównaniu z poprzednio obowiązującą zasadą ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tylko w przypadkach wskazanych w ustawie (np. statut gminy), lub na podstawie ustawy szczególnej (np. miejscowy

²⁶ Art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

²⁷ K. Opałek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 191.

²⁸ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe*, Gdańsk 1987, s. 130.

²⁹ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 130; Z. Duniewska, *Wymóg przestrzegania prawa a jego publikacja*, „Edukacja prawnicza” 1995.

³⁰ J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, op. cit., s. 42.

³¹ Art. 13 pkt. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

plan zagospodarowania przestrzennego³²). Co do zasady bowiem akty te ogłaszało się „przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowiły inaczej”³³.

Przyjęte obecnie rozwiązania normatywne wywołały głosy krytyczne w doktrynie podnoszące, że opublikowanie wszystkich aktów prawa miejscowego z terenu województwa w wojewódzkim dzienniku urzędowym wymaga ogromnego nakładu środków i nie przyczynia się do zwiększenia jawności prawa, a wręcz przeciwnie³⁴. Moim zdaniem, zasada ta w pełni odpowiada założeniom ustrojowym demokratycznego państwa prawnego sprzyjając postulatowi jasności, pewności i spójności systemu prawa oraz wynikającym z nich poczuciu bezpieczeństwa dla uczestników obrotu prawnego, a nie uzasadnionych obaw nadmiernej uciążliwości obowiązku publikacji dla samorządu terytorialnego³⁵. Postulaty te nie mogą być realizowane bez urzeczywistnienia zasady jawności prawa, która przejawia się właśnie w ogłaszaniu aktów prawa miejscowego w organach urzędowych.

Podstawą do ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów³⁶, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, zwanym dalej „bezpiecznym podpisem elektronicznym”. Podpis organu upoważnionego zaświadcza o autentyczności dokumentu i jego zgodności z aktem woli organu, który ustanowił akt prawa miejscowego.

³² Art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 199 ze zm.).

³³ Por. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 86–90; S. T. Kania, *Sposoby ogłaszania aktów prawa miejscowego*, „Wspólnota” 1999, Nr 84; E. Malisz, *Przepisy gminne. Zasady i praktyka tworzenia prawa miejscowego*, Zielona Góra 1994, s. 43–44.

³⁴ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 8 stycznia 2003 roku, o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Druk Nr 1885, s. 3. Por. też M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 2)*, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 6, s. 48; M. Bartoszewicz, *Urzędowa publikacja budżetu*, „Wspólnota” 2001, Nr 8; Z. Lorek, *Niekonsekwentne ujednolicenie*, „Wspólnota” 2001, Nr 4; I. Pelc, B. Pelc, *Nowe uregulowania – nowe wątpliwości*, „Wspólnota” 2000, Nr 50.

³⁵ Na marginesie powyższych uwag trudno oprzeć się refleksji dotyczącej nadal małej wiedzy i w konsekwencji kłopotów z określeniem cech aktów prawa miejscowego. Nad wyraz dobitnie świadczy o tym stwierdzenie: „Nie przesądzając kwestii normatywności uchwały budżetowej, należy uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, ponieważ wydana jest ona na podstawie ustawy” (M. Bartoszewicz, *Urzędowa publikacja budżetu*, op. cit., s. 45) oraz: „Żadna z ustaw nie definiuje pojęcia „akty prawa miejscowego (...) nie można w sposób jednoznaczny zakwalifikować konkretnej uchwały powiatu czy gminy jako aktu prawa miejscowego” (I. Pelc, B. Pelc, *Nowe uregulowania – nowe wątpliwości*, op. cit.).

³⁶ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262, ze zm.).

Regulacja materii dotyczącej wymogów formalnych aktów prawa miejscowego jest niezwykle oszczędna³⁷. Zawiera tylko nieliczne przepisy, jak np. art. 43 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 89 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, które wobec aktów prawa miejscowego wprowadzają poprzedzający ogłoszenie wymóg ich podpisania przez odpowiednio przewodniczącego rady powiatu i przewodniczącego sejmiku województwa³⁸. Tak więc, do kompetencji przewodniczących organów prawodawczych ustawodawca zaliczył obowiązek podpisania uchwalonych przez te organy, bądź przez nie zatwierdzonych (jak w przypadku przepisów porządkowych) aktów prawa miejscowego. Na uwagę zasługuje natomiast fakt, iż w ustawie o samorządzie gminnym nie ma odpowiednika wspomnianych przepisów ustaw o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, brak więc wyraźnej regulacji prawnej dotyczącej zasad podpisywania gminnych aktów prawa miejscowego. Należałoby się zastanowić, czy także w odniesieniu do przepisów gminnych koniecznym wymogiem formalnym poprzedzającym publikację jest ich podpisanie, a jeżeli tak, to przez kogo³⁹.

Ponieważ przepisy ustawy o samorządzie gminnym wprost takiej zasady nie stanowią, wydaje się, że ustawa ta nie nakłada obowiązku podpisania uchwał – aktów prawa miejscowego przez przewodniczącego organu stanowiącego, a więc rady gminy. Z ustawy tej nie wynika więc, by podpisanie było formalnym warunkiem prawidłowości aktu prawa miejscowego gminy. Niezbędne jest zastosowanie treści ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a z art. 15 ust. 1 wynika bowiem, że podstawą do ogłoszenia aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest oryginał podpisany przez organ upoważniony do wydania takiego aktu. Niewątpliwie więc uchwały organów gminy o charakterze prawa miejscowego muszą być podpisane, albowiem w przeciwnym wypadku nie mogłyby stanowić podstawy do ogłoszenia, które jest niezbędnym warunkiem ich obowiązywania. Ustawodawca nie precyzuje jednak, kto ma taką uchwałę podpisać. Stanowi jedynie ogólnie, że ma to być „organ upoważniony do wydania aktu”. Ponieważ żadne ustawowe przepisy nie wprowadzają zasad podpisywania uchwał rady gminy, w szczególności nie wiadomo, czy mają to zrobić wszyscy podejmujący uchwałę radni, czy wystarczy, żeby zrobił to przewodniczący rady, najbardziej racjonalne wydaje mi się zastosowanie zasad analogicznych do przewidzianych wyraźnie przez ustawę o samorządzie powiatowym i województwa,

³⁷ Por. A. Jakowska, *Samorządowe prawodawstwo. Potrzebny wzorzec*, „Wspólnota” 1999, Nr 32, s. 20.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2006 roku, sygn. akt IV SA/Wa 479/06, LEX Nr 219263.

³⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 298–299.

a więc, że uchwała rady gminy powinna być podpisana przez jej przewodniczącego⁴⁰.

Powyższy pogląd uzasadnia też treść rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, które nakłada obowiązek zamieszczenia podpisu organu wydającego akt na oryginalnym egzemplarzu⁴¹.

Pogląd ten uzasadnia dodatkowo także analiza aktów wykonawczych do samorządowych ustaw ustrojowych. Zdaje się ona przemawiać za tym, że wolą prawodawcy było objęcie obowiązkiem podpisywania wszystkich uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. W załącznikach do rozporządzeń znajdujemy wzory blankietów korespondencyjnych m.in. dla spraw należących do kompetencji rady, z których wynika wymóg podpisywania każdej uchwały rady przez jej przewodniczącego. Mimo więc, że obowiązek ten nie został wyraźnie wyartykułowany, należy przyjąć jego obowiązywanie⁴².

Analogiczne niedostatki podpisywania aktów prawa miejscowego dotyczą również ustawy o administracji rządowej w województwie, gdy chodzi o stanowienie przez te organy rozporządzeń i zarządzeń. Również w literaturze przedmiotu nie poświęcono tej kwestii należytej uwagi. W świetle ogólnych ustaleń należy przyjąć *per analogiam* zasadę, że akt prawa miejscowego zawierający przepis powszechnie obowiązujący wydany przez monokratyczny organ jest do chwili podpisania tylko projektem. Dopiero podpis uprawnionej osoby skutkuje, że projekt staje aktem prawnym. Zatem, rozporządzenie wojewody podpisane musi być pod aktem prawa miejscowego przez wojewodę, zarządzenie dyrektora urzędu morskiego – przez dyrektora odpowiedniego urzędu⁴³, zgodnie z zasadą, że organem administracji publicznej nie jest urząd (jako aparat pomocniczy organu), a dyrektor, czyli osoba, z której działaniem przepisy prawne wiążą określone skutki prawne⁴⁴.

Odnośnie uchwał będących aktami prawa miejscowego, ze względu na ich specyfikę, przepisy samorządowych ustaw ustrojowych wprowadzają dodatkowe w porównaniu z innymi uchwałami wymogi proceduralne warun-

⁴⁰ Ibidem, s. 299.

⁴¹ § 130 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

⁴² D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 299–300.

⁴³ Podobne konsekwencje należy wiązać z podpisem pod aktem prawa miejscowego złożonego przez zastępców wojewodów (wojewoda wykonuje zadania przy pomocy I i II wice-wojewody, art. 27 ustawy o administracji rządowej w województwie). W sytuacji gdyby wojewoda nie mógł pełnić swoich obowiązków, wówczas zakres zastępstwa rozciąga się na wojewodów a nie pracowników upoważnionych przez wojewodę w drodze upoważnienia. Analogicznie podpisanie aktu prawa miejscowego należy odnieść do administracji niezespolonej. Por. szerzej H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 188–189.

⁴⁴ Por. J. Trzciniński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa*, Wrocław 1974, s. 136 i n.

kujące ich obowiązywanie. Zaliczyć do nich należy wymóg niezwłocznego podpisania przez przewodniczącego rady (sejmiku) oraz opublikowania, dodatkowym zaś warunkiem formalnym poprzedzającym publikację aktu prawa miejscowego jest, przewidziana w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, konieczność umieszczenia pieczęci urzędowej na oryginale uchwały, obok podpisu organu⁴⁵.

Po podpisaniu oryginału aktu prawa miejscowego przez organ upoważniony do jego wydania oraz opatrzeniu pieczęcią urzędową, akt ten przedstawiany jest wojewodzie o jego ogłoszenie ogłoszenie.

Legalny akt prawa miejscowego to taki, który został opublikowany w tym samym brzmieniu, w którym został ustanowiony. Takie stanowisko wyraził NSA, w wyroku z 29 sierpnia 2006 roku, stwierdzając, że „(...) treść przekazanego do ogłoszenia aktu prawa miejscowego musi być identyczna z treścią aktu uchwalonego. Jeśli do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści do uchwalonego, to mamy do czynienia z tzw. niebytem” aktu prawa miejscowego⁴⁶.

Ustawa stanowi, że wojewoda kieruje akt prawa miejscowego do publikacji, umieszczając na nim wizę⁴⁷. Trzeba zwrócić uwagę, że ustawa nie zawiera postanowienia *explicite* ustalającego jakąś dyrektywę co do terminu (a raczej tempa) publikacji aktu prawa miejscowego. Wynika z tego tylko tyle, że wojewoda ma obowiązek skierowania przedłożonego mu aktu prawa miejscowego do publikacji. Świadczy o tym użyte przez ustawodawcę słowo „kieruje”. Oznaczać to może, że ogłoszenie powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Tak więc wojewoda sprawdzać może jedynie, czy enumeratywnie w ustawie wymienione wymogi formalne zostały spełnione (czy jest to podpisany oryginał z pieczęcią, trzema kopiami i wnioskiem o ogłoszenie), i tylko w przypadku ich niespełnienia odmówić może swej „wizy”, a więc skierowania do publikacji. Taka regulacja definitywnie pozbawia wojewodę prawa merytorycznego kontrolowania aktu prawa miejscowego i odmawiania na tej podstawie jego opublikowania. Istniejące więc na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów ryzyko nieuzasadnionego blokowania przez wojewodę publikacji aktów prawa miejscowego zostało usunięte⁴⁸.

⁴⁵ Art. 15 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 roku, II OSK 662/06, „Wspólnota” 2007, Nr 1, s. 44.

⁴⁷ Art. 15, 20 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁴⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 roku *w sprawie zasad i trybu wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego* (Dz.U. Nr 9, poz. 78) przewidywało odnośnie publikacji aktów prawa miejscowego kontrowersyjne uprawnienia zarówno redaktora naczelnego, jak i samego wojewody. § 6 ust. 2 rozporządzenia przewidywał bowiem, iż redaktor naczelny przed ogłoszeniem danego aktu sprawdza, czy nie zachodzą przeszkody prawne do jego ogłoszenia. W przypadku zaś stwierdzenia uchybień lub innych przeszkód do ogłoszenia aktu prawnego, wojewoda zwracał ten akt organowi, który go

Należy przyjąć stanowisko, że brak właściwego podpisu pod uchwałą oznacza tak istotną wadliwość, że uchwała nie powinna być opublikowana do momentu jej usunięcia.

Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym następuje w postaci zamieszczenia go na stronie internetowej pełnego tekstu (np. uchwały rady gminy) wraz z datą aktu, tytułem, podpisem i ewentualnymi załącznikami.

Oddzielnym zagadnieniem jest kwestia charakteru prawnego załączników do aktu prawa miejscowego. Pozbawienie ich, jako immanentnej części aktu prawa miejscowego może budzić wątpliwości. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w jednym z wyroków stwierdził, że „(...) dla oceny zgodności z prawem uchwały nie jest istotna kwestia dotycząca zawarcia treści normatywnej w załączniku do tej uchwały. Przepisy konstytucyjne i ustawowe nie regulują bowiem w sposób zamknięty formy aktu prawa miejscowego. Z obowiązujących przepisów nie wynika w szczególności to, że załącznik do uchwały wydanej na podstawie upoważnienia ustawowego nie może mieć charakteru normatywnego⁴⁹. Tym samym, w praktyce pojawia się dualizm aktów prawa miejscowego i załączników. W związku z tym niektóre (także załączniki) mają charakter normatywny, a inne nie, gdyż załączniki do nich takiego charakteru nie mają. W sytuacji, gdy załącznik zawiera treści o charakterze materialnoprawnym, to można przypisać mu cechy aktu prawa miejscowego, natomiast gdy dotyczy kwestii technicznych, to tego charakteru nie posiada.

Po podjęciu i ogłoszeniu aktów prawa miejscowego ich odpisy przekazuje się jednostkom organizacyjnym do wykonania. Równolegle z tymi czynnościami ustawodawca nałożył obowiązek przedłożenia uchwał organom nadzoru.

Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego jest co do zasady dniem ogłoszenia aktu prawa miejscowego⁵⁰. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego precyzuje wojewoda oznaczając go w każdej pozycji dziennika. Jako dzień wydania określa się datę nie wcześniejszą od dnia udostępnienia dziennika do sprzedaży w siedzibie organu wydającego dziennik⁵¹. Zatem, niedopuszczalne jest podawania jako dnia wydania dziennika publikacyjnego daty wcześniejszej niż dzień, w którym faktycznie będzie on udostępniony do sprzedaży w siedzibie organu wydającego. Jeśli dziennik

przekazał, wskazując stwierdzone uchybienia (§ 6 ust. 3); Por. na ten temat: T. Bąkowski, A. Skóra, *Problemy publikacji aktów prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 14–15; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 305.

⁴⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 2 lutego 2006 roku, sygn. akt IV SA/Wr 383/04, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2007, Nr 4, poz. 22.

⁵⁰ Art. 20 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁵¹ Art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

urzędowy byłby dostępny do sprzedaży w siedzibie organu wydającego wcześniej, niż określony na nim dzień wydania, dla ustalenia daty ogłoszenia aktu prawa miejscowego (a co za tym idzie, daty wejścia w życie tego aktu) istotna będzie nie data faktycznego udostępnienia dziennika do sprzedaży, lecz data określona na danym numerze dziennika⁵². Wyjątek stanowi ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym przepisów porządkowych, albowiem „za dzień ich ogłoszenia uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu”⁵³.

Organy stosujące prawo obowiązane są uznawać za jedynie miarodajny stan prawny wynikający z treści aktów ogłoszonych w dziennikach urzędowych. Przyjmuje się zatem domniemanie prawidłowości wydania i ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym. Konsekwencją uznania materialnoprawnego charakteru czynności publikacji aktu prawa miejscowego jest niedopuszczalność badania tej czynności przez inny organ, gdyż takie uprawnienia posiada tylko Trybunał Konstytucyjny oraz sądy.

Należy podnieść, że dzienniki urzędowe wydawane w postaci elektronicznej obecnie, co oznacza, że będą bardziej dostępne niż do tej pory, wbrew pozorom również dla osób niekorzystających samodzielnie ze środków komunikacji elektronicznej. Wystarczy bowiem, że osoba taka wybierze się do urzędu, biblioteki, kawiarenki internetowej albo po prostu do znajomego korzystającego z takich środków i uzyska wydruk ogłoszonego aktu normatywnego⁵⁴. Podzielam wątpliwość G Wierczyńskiego, który stawia dwa pytania. W jakiej postaci należy przekazywać uprawnionym bibliotekom obowiązkowe egzemplarze dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej. Wydaje się, że można się w tym względzie wzorować na praktyce stosowanej przez Biuro Oficjalnych Publikacji Europejskich, które wysyła uprawnionym bibliotekom nośniki (obecnie są to płyty CD) z numerami Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej z danego okresu. Nie ma żadnych wskazówek w tym zakresie, ale wydaje się, że okres, za jaki można sporządzać takie nośniki, nie powinien przekraczać roku kalendarzowego. W każdym razie wydawcy poszczególnych dzienników urzędowych powinni poinformować zainteresowane biblioteki o przyjętych zasadach realizacji omawianych obowiązków, żeby nie narażać się na odpowiedzialność karną przewidzianą w art. 8 powołanej ustawy⁵⁵. Drugie pytanie dotyczy rozwiązań polegających na tworzeniu uwierzytelnionych wydruków aktu ogłasza-

⁵² M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 5, s. 39.

⁵³ Art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁵⁴ G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy”, Nr 5, 2008, s. 135–151.

⁵⁵ G. Wierczyński Grzegorz, *Polska reforma ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” Nr 5, 2011, s. 23–36.

nego w formie elektronicznej – czy jest potrzebne. Moim zdaniem Autor artykułu szuka odpowiedzi w zależności od odpowiedzi na pytanie o trwałość zabezpieczenia, jakim jest podpis elektroniczny. Jako że podpis ten (zwłaszcza w postaci tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego) odczytywany jest za pomocą specjalnego oprogramowania, wykorzystującego bazy danych certyfikowanych podmiotów zajmujących się udostępnianiem podpisów elektronicznych, nie można zakładać, że dany podpis elektroniczny będzie „odczytywalny” za kilkadziesiąt lub kilkaset lat. Należy przyjąć, że z biegiem czasu zaczną się pojawiać problemy z odczytem podpisów elektronicznych dołączonych do aktów prawnych ogłoszonych w formie elektronicznej. Biorąc pod uwagę możliwość wystąpienia takich problemów i chcąc mieć możliwość kontroli autentyczności i integralności aktów prawnych ogłaszanych w formie elektronicznej, warto wprowadzić obowiązek przechowywania tych aktów również w formie uwierzytelnionych wydruków⁵⁶.

3.4. Inne sposoby publikacji aktów prawa miejscowego

Przepisy porządkowe, które jako akty prawa miejscowego – z mocy przepisu art. 13 pkt 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zaś na podstawie przepisu szczególnego – art. 14 ust. 1 – ogłaszane są „w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu”⁵⁷. Ogłoszenie w ten sposób nie zwalnia z obowiązku ogłoszenia przepisów porządkowych w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 14 ust. 3)⁵⁸.

Należy podkreślić, że omawiany sposób publikacji przewidziany został jedynie wyjątkowo – dla przepisów porządkowych⁵⁹. Jest to przy tym dla tych przepisów główny, choć nie jedyny sposób publikacji. Główny, ponieważ ustawodawca stanowi, że za dzień ogłoszenia przepisu porządkowego uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu⁶⁰, a nie dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego. Nie jedyny zaś, gdyż ustawodawca wprowadza obo-

⁵⁶ G. Wierczyński, Austriacka ustawa o reformie ogłaszania aktów prawnych jako potencjalna inspiracja dla polskiego prawodawcy, „Przegląd Legislacyjny” Nr 1, 2010, s. 25–33.

⁵⁷ J. Wilk, „Ogłoszenie” a „podanie do wiadomości” – problemy nie tylko semantyczne, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 2, 2012, s. 16.

⁵⁸ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, op. cit., s. 36.

⁵⁹ Podobieństwo tego rozróżnienia daje wyraz art. 228 ust. 2 Konstytucji RP – rozporządzenia wprowadzające stan nadzwyczajny podlegają ogłoszeniu, a ponadto obowiązkowe jest podanie go do publicznej wiadomości w inny sposób. Takie rozwiązanie wskazuje, że ustawodawca wychodzi z realistycznego założenia, że oficjalna publikacja aktu normatywnego nie zapewnia skutecznego dotarcia go do zainteresowanych.

⁶⁰ Art. 14 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

wiązek ogłaszania przepisów porządkowych także w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁶¹. Szczególnego podkreślenia przy tym wymaga, że wyraźne wskazanie przez ustawodawcę chwili ogłoszenia przepisów porządkowych rozstrzyga wszelkie co do tego wątpliwości, definitywnie kończąc toczące się na ten temat spory na tle ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym⁶².

Przewidziana w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszczalność publikacji aktów prawa miejscowego „w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty lub w środkach masowego przekazu” spotyka się z krytyką doktryny. M. Szewczyk⁶³ podnosi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP odwołania się w zakresie publikacji aktów powszechnie obowiązujących do norm ustanowionych inną drogą niż ustawowa, tj. norm zwyczajowych i nadania zwyczajom kwalifikacji prawnej oraz co do możliwości subdelegowania przez ustawodawcę zwykłego uprawnień do określania zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego na rzecz innych organów (np. sposób publikacji przez obwieszczenia). Autor uważa, że zważywszy na ogromną „skalę możliwości oddziaływania przez te organy na sferę praw i wolności jednostek bezpieczniej byłoby opowiedzieć się za tym, że nowa Konstytucja RP wymaga, aby warunki promulgowania aktów prawa miejscowego zostały określone jasno i jednolicie przez ustawodawcę zwykłego”⁶⁴, a tym samym konieczność zmian regulacji ustawowych, które nie precyzują trybu i formy publikacji, lecz odsyłają w powyższym względzie do innych niż prawne unormowań.

Odmienny pogląd formułuje D. Dąbek, wskazując, że w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych nie sposób doszukać się sprzeczności z Konstytucją RP. Autorka wskazuje, że w pełni zachowane zostały wymogi konstytucyjne uregulowania zasad dotyczących publikacji prawa miejscowego w akcie rangi ustawowej. To bowiem ta właśnie ustawa zawiera uregulowanie tych zasad, organom samorządu terytorialnego pozostawiając jedynie ich wykonanie (a nie jak twierdzi M. Szewczyk – ustalenie zasad). Nie ma więc mowy o żadnym subdelegowaniu uprawnień do określenia zasad publikacji⁶⁵.

⁶¹ Art. 14 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁶² Wobec braku wyraźnej regulacji ustawowej określającej, od którego momentu w przypadku różnych sposobów ogłoszenia, akt prawa miejscowego uznaje się za ogłoszony, w doktrynie toczyła się dyskusja, czy następuje to w momencie pierwszego ogłoszenia (tak: P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994, s. 79), czy też dopiero z chwilą ogłoszenia we wszystkich kumulatywnie wymaganych sposobach.

⁶³ M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, Nr 4, s. 17–18.

⁶⁴ M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, op. cit., s. 18.

⁶⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 307.

Nie wdając się w ocenę słuszności którejkolwiek z zaprezentowanej tu grup poglądów zaznaczyć jednak trzeba, że obowiązywanie tego artykułu nie pozostaje bez wpływu na działalność terenowej legislacji, a co za tym idzie również ogłaszania porządkowych aktów prawa miejscowego, która przy istniejącej rozbieżności interpretacji ma wpływ na legalne działanie organów oraz prawa podmiotowe obywateli określonych społeczności. Uważam, że regulacja formy publikacji przepisów porządkowych nie przystaje do zasady demokratycznego państwa prawnego. Zestawienie np. art. 14 ust. 1 z art. 20 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że obwieszczenie, które zawiera przepisy porządkowe, może zawierać dowolny dzień ich ogłoszenia, ponieważ brak jest regulacji, że dzień ogłoszenia wskazany w obwieszczeniu nie może być wcześniejszy od daty faktycznego wywieszenia obwieszczenia. Powyższe rozumowanie mogłoby prowadzić do konkluzji, że w demokratycznym państwie prawnym dopuszczalne jest wskazanie w obwieszczeniu jako dnia ogłoszenia aktu, daty wcześniejszej niż dzień faktycznego ogłoszenia przepisów porządkowych, które mogą przecież zawierać sankcje za ich naruszenie.

Z przepisu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wynika, iż obwieszczenie jest formą ogłoszenia przepisów porządkowych oraz, że w obwieszczeniu powinien być określony dzień ogłoszenia tych przepisów. Obwieszczenie jest więc czymś innym niż sam akt normatywny zawierający przepisy porządkowe, który w tym obwieszczeniu jest zamieszczony. Uważam za poważną wadę przyjęcie, że dzień ogłoszenia przepisów ma być wskazany w obwieszczeniu, a nie w samych przepisach porządkowych⁶⁶.

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

Wprowadzenie tego rodzaju sposobu ogłaszania prawa powszechnie obowiązującego uzasadniane jest specyfiką aktów porządkowych. Wydawane są one w sytuacjach nagłego zagrożenia podstawowych wartości, ich oddziaływanie musi być zatem możliwie szybkie. Nie pozwala na to z oczywistych względów cykl wydawniczy wojewódzkiego dziennika urzędowego. Należy nadto podkreślić, że poprzez ogłoszenie w sposób zwyczajowo na danym terenie przyjęty, czy w środkach masowego przekazu zdecydowanie zwiększa

⁶⁶ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, op. cit., s. 39.

się szansa dotarcia z informacją o obowiązującym prawie do maksymalnie dużego kręgu podmiotów. Tylko zaś w takim przypadku możliwe będzie osiągnięcie skuteczności jego działania. Korzyści wynikające więc z przyjęcia takiego sposobu publikowania prawa miejscowego będą znacznie większe, niż wynikające z jednolitości uznawanej przez autora jako istotna wartość publikacji⁶⁷.

W piśmiennictwie pojawiły się też poglądy o braku praktycznego znaczenia ogłaszania aktów prawa miejscowego w sposób zwyczajowo na danym terenie przyjęty: „dawne zwyczajowe sposoby (np. okólnik sołtysa, ogłaszanie przez gońca w centralnym miejscu wsi, czy miasta) zanikły, a nowe nie są zbyt bogate”⁶⁸. Praktyka wskazuje, że nie można się z tym poglądem zgodzić. Istnieje wiele jednostek samorządowych, w których te właśnie sposoby komunikowania treści norm nadal funkcjonują i są najszybszą metodą dotarcia do mieszkańców. Dobrze więc, że ustawodawca z tego sposobu nie zrezygnował, umieszczając go alternatywnie, obok innych metod publikowania treści prawa miejscowego⁶⁹.

Ustawa stanowi, że ogłaszanie przepisów porządkowych odbywać się może „w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu”. Sformułowanie to w niewielkim tylko stopniu odbiega od używanego poprzednio odnośnie sposobu publikowania przepisów gminnych stwierdzenia, że „ogłasza się przez ich publikację w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń lub w sposób zwyczajowo na danym terenie przyjęty”. Mimo, że wskazane przez ustawodawcę sposoby ogłoszenia aktów o charakterze porządkowym wydają się zrozumiałe, pewne wątpliwości interpretacyjne może nasunąć użycie przy ich wyliczeniu spójników „lub” i „a także”⁷⁰.

W doktrynie najczęściej w ogóle nie przywiązuje się do tego problemu wagi. Przykładem takiego podejścia jest komentarz A. Agopszowicza do art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym analiza zasad dotyczących sposobów publikacji przepisów gminnych ogranicza się do stwierdzenia „(...) publikacja w sposób określony w ust. 1 (...)”⁷¹. Podobnie w podręczniku pod red. J. Bocia ograniczono się do zacytowania ustawy stwierdzając, iż ogłoszenie przepisów gminnych jest „dokonywane poprzez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób przyjęty, a także przez

⁶⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 308.

⁶⁸ Por. J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992, Nr 1–2, s. 51; M. Jaroszyński, *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, „Problemy Rad Narodowych” 1965, Nr 4, s. 35.

⁶⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 308.

⁷⁰ Ibidem, s. 308.

⁷¹ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym – komentarz*, Warszawa 1997.

ogłoszenie w prasie lokalnej”, oraz do stwierdzenia, iż „powiatowe przepisy porządkowe ogłaszane są w sposób charakterystyczny dla tej grupy aktów normatywnych”⁷². Także K. Pogórski ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że „szczególny charakter przepisów porządkowych wymaga specyficznej – wskazanej w art. 44 ust. 1 – publikacji”⁷³.

Niektórzy autorzy, zauważając problem wynikający z wymienienia przez ustawodawcę trzech różnych sposobów publikacji bez wyraźnego wskazania, czy należy je stosować łącznie, czy oddzielnie, prezentują stanowisko, iż powyższe sposoby publikacji aktów prawa miejscowego stosowane mogą być alternatywnie. Przykładem takiego podejścia do analizowanego zagadnienia jest stanowisko P. Czechowskiego, który twierdzi, iż ogłoszenie przepisów gminnych następuje „bądź przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych (...) lub w inny sposób miejscowo przyjęty (...) ustawa przewiduje również możliwość ogłaszania przepisów lokalnych w miejscowej prasie”⁷⁴. W powyższym stwierdzeniu wyraża więc pogląd, iż „w przypadku opublikowania przepisów gminnych w różny sposób (art. 42 ust. 1) przyjmując należy, że wchodzi w życie z dniem ich pierwszego ogłoszenia”⁷⁵.

Odmienne rozwiązanie wprowadza T. Milczarek. Wyliczając wymogi, jakie wprowadza ustawa o samorządzie powiatowym w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego przez powiat wskazuje m.in. o „ogłaszaniu aktów: w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przez publikację w środkach masowego przekazu, przez rozplakatowanie obwieszczeń, w sposób zwyczajowo przyjęty (...)”⁷⁶. Ponieważ autor nie używa żadnego spójnika, domniemywać należy, iż chodzi tu o koniunkcję wymogów, które – jak pisze – „mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że organy powiatu mają bezwzględny obowiązek ich przestrzegania i realizowania”⁷⁷.

Należy podkreślić, iż zasygnalizowana tu problematyka ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia obowiązywania aktów prawa miejscowego. Nieogłoszenie aktu prawa miejscowego, bądź wadliwość tego ogłoszenia powoduje, że uchwała lub rozporządzenie porządkowe nie wchodzi w życie⁷⁸.

⁷² J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 82.

⁷³ K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy – praktyczny komentarz*, Katowice–Zielona Góra 1998, s. 137; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 308–309.

⁷⁴ P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, op. cit., s. 79.

⁷⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 309.

⁷⁶ T. Milczarek, *Samorząd powiatowy*, Warszawa 1999, s. 63.

⁷⁷ T. Milczarek, *Samorząd powiatowy*, op. cit., s. 64; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 309.

⁷⁸ Zob. postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 1994 roku, sygn. akt SA/Wr 2426/94, ONSA 1995, Nr 4, poz. 178.

Z tego też względu niezwykle istotne jest precyzyjne określenie wynikających z ustawy wymogów dotyczących publikacji⁷⁹.

W moim przekonaniu dla rozwiązania wyżej zarysowanego problemu zasadnicze znaczenie przypisać należy wykładni literalnej cytowanych sformułowań ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wyniku takiego działania dochodzimy do wniosku, iż w przypadku porządkowych aktów prawa miejscowego, ustawodawca przewidział oprócz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, alternatywne dwa sposoby ich publikacji:

1) ogłoszenie w drodze obwieszczenia i zarazem w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, albo

2) ogłoszenie w drodze obwieszczenia i zarazem w środkach masowego przekazu.

Po stwierdzeniu „ogłoszenie w drodze obwieszczeń” ustawodawca używa spójnika „a także”, a więc stosuje koniunkcję z następującymi po niej dwoma alternatywnymi sposobami ogłaszania⁸⁰. Z zestawienia regulacji zawartych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych wynika, że przepisy porządkowe zostaną prawidłowo ogłoszone, jeżeli łącznie spełnione będą wskazane wyżej wymogi, a więc oprócz ogłoszenia jego treści w drodze obwieszczeń zostanie on alternatywnie ogłoszony w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Niezależnie od tego musi on zostać ogłoszony również w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁸¹. Przy czym, ogłoszenie ich w dzienniku urzędowym nie jest warunkiem koniecznym ich wejścia w życie, ale formą „zarejestrowania”, „utrwalenia” tekstu aktu ogłoszonego w inny, przepisany prawem, sposób. Dopiero takie ogłoszenie czyni zadość wymaganiom ustawy (jest ogłoszeniem w trybie określonym w ustawie) i spełnia warunek z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP⁸².

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

⁷⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 309.

⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 1995 roku., sygn. akt SA/Sz 94/95, „Finanse Komunalne” 1995, Nr 5.

⁸¹ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, op. cit., s. 36; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 310.

⁸² A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych* op. cit., s. 164; S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 17.

Od publikacji aktu prawa miejscowego w powyższym trybie, który warunkuje jego obowiązywanie, odróżnić należy nałożone przez ustawodawcę obowiązki w zakresie ujawnienia treści ustanowionego prawa miejscowego w celach informacyjnych. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) mają obowiązek przesłania przepisów porządkowych do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i starostie, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu⁸³. Także starosta ma obowiązek przesłania przepisów porządkowych powiatu następnego dnia po ich ustanowieniu do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom powiatów sąsiednich⁸⁴. Podobną regulację zawiera też ustawa o administracji rządowej w województwie, która stanowi, że rozporządzenia porządkowe wojewoda przekazuje niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenia mają być stosowane⁸⁵.

Od powyżej opisanych sposobów ogłaszania przepisów porządkowych, ustawodawca ustanowił nieliczne regulacje *lex specialis*, np. w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, która reguluje inne sposoby utrwalenia treści norm prawnych, tj. „(...) może ono być publikowane w drodze obwieszczeń w miejscach jego obowiązywania, drogą radiową lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w żegludze morskiej lub na danym terenie”⁸⁶.

Nie są to jednak zasady, które odbiegają od zasad określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, a gdyby chodziło o stwierdzenie autentyczności tekstu aktu normatywnego podanego do publicznej wiadomości, to można porównać go następnie z tekstem ogłoszonym we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym⁸⁷.

W tym miejscu pozostaje do rozwiązania jeszcze jeden dylemat, a mianowicie, jakie skutki rodzić będzie brak lub wadliwość ogłoszenia przepisu porządkowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wobec ustanowienia przez ustawodawcę wyrażnej zasady, że dniem ogłoszenia tych przepisów jest dzień wskazany w obwieszczeniu, nie może ulegać wątpliwości, że brak lub wadliwość ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym pozostanie bez wpływu na obowiązywanie aktu. Może ono mieć jedynie znaczenie z punktu widzenia przestrzegania zasady pewności obrotu prawnego⁸⁸.

⁸³ Art. 41 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

⁸⁴ Art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁸⁵ Art. 40 ust. 3 ustawy o administracji rządowej w województwie.

⁸⁶ Art. 48 ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 934 ze zm.).

⁸⁷ Art. 48 ust. 7 ustawy z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 934 ze zm.).

⁸⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 310.

3.5. Obowiązki wojewody związane w wydawaniem wojewódzkiego dziennika urzędowego

Cechą procesu prawotwórczego, jako procesu decyzyjnego, jest jego sekwencyjność, która składa się z następujących po sobie etapów, w których uczestniczą różne podmioty. Niewątpliwie znaczącą rolę w publikacji dziennika urzędowego odgrywa wojewoda⁸⁹.

Czynność publikacji aktów prawa miejscowego jest kształtowana przez obowiązujące normy prawne. Obecna ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych wprowadziła nowy model publikacji aktów, zdecydowanie różniący się od poprzednio obowiązujących regulacji. Wojewoda zajmuje pozycję szczególną, z jednej strony jest organem kontrolnym w zakresie publikacji aktów prawa miejscowego oraz organem właściwym do publikacji aktów prawa miejscowego w dzienniku urzędowym, jak również posiada wiele uprawnień, np. kompetencję administracyjną do wydawania aktów prawa miejscowego.

Rola wojewody w zakresie publikacji aktów prawa miejscowego, tzn. oficjalnego ogłaszania aktów normatywnych oraz faktycznego docierania treści tych aktów do wiadomości publicznej jest doniosła ze względów etycznych⁹⁰, a także ze względu na skuteczność stanowionych norm. Prawidłowa publikacja aktu prawa miejscowego ma podstawowe znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie.

Zadania wojewody w omawianym zakresie zostały określone w art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, z którego wynika, że podstawą do ogłoszenia aktów prawa miejscowego jest ich oryginał podpisany przez upoważniony do wydania tego aktu organ wraz z pieczęcią urzędową. Generalnie uprawnienia wojewody mają charakter kontrolny, a zatem organ ten może jedynie sprawdzić, czy enumeratywnie w ustawie wymienione wymogi formalne zostały spełnione (czy jest to podpisany oryginał z pieczęcią, trzema kopiami i wnioskiem o ogłoszenie), i tylko w przypadku ich niespełnienia odmówić może swej „wizy”, a więc skierowania do publikacji. Należy zaznaczyć, że weryfikacja legalności aktów prawa miejscowego prowadzona jest

⁸⁹ S. Szczepaniak, *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, „Samorząd terytorialny” Nr 3, 2014 r, s. 34–42.

⁹⁰ Warunek należytego ogłaszania aktów normatywnych i wprowadzania w życie oraz łatwego odnalezienia w zbiorach przepisów i zrozumienia przez zainteresowanych postuluwał przed laty, Austriacki Sąd Konstytucyjny, stwierdzając, że: „Przepis, którego zrozumienie wymaga wyrafinowanej wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego, specjalnego przygotowania prawniczego i doświadczenia oraz pilności archiwisty, nie jest wiążącą normą prawną”. Cyt. za D. Merten, *Ustawodawstwo w państwie prawnym. Możliwości, wyzwania, zobowiązania* [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 20. Por. także G. Wierczyński, „Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne „Państwo i Prawo” 2007, z. 2, s. 108–109.

w odrębnym postępowaniu, które nie zostało powiązane z procedurą ich publikacji⁹¹. Z ustawy również nie wynika aby wojewoda był uprawniony do określania dodatkowych przesłanek publikacji, np. zgodności uchwały z zasadami pisowni, czy też stosowanej w uchwale techniki legislacyjnej. Należy zatem przyjąć, że oceny aktu wojewoda dokonuje jedynie formalnej, a nie materialnej. Nie może on podejmować właściwych działań „homeostatycznych” w celu naprawienia błędów. Taka regulacja definitywnie pozbawia wojewodę prawa merytorycznego kontrolowania aktu prawa miejscowego, który nie został zakwestionowany w stosownym trybie przez organ nadzoru⁹² i odmówienia na tej podstawie jego opublikowania⁹³. Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z 4 grudnia 2002 roku, „(...) zamieszczenie przez organ wydający wojewódzki dziennik urzędowy wizy na akcie normatywnym nie jest kontrolą organu przekazującego ten akt, lecz oceną prawnej możliwości opublikowania danego aktu w dzienniku urzędowym”⁹⁴.

Stosownie do art. 15 i 20 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wojewoda kieruje akt prawa miejscowego do publikacji, umieszczając na nim wizę⁹⁵. Wynika z tego, że wojewoda ma obowiązek skierowania przedłożonego mu aktu prawa miejscowego do publikacji – świadczy o tym użyte przez ustawodawcę zwrot „kieruje”⁹⁶. Zakładając racjonalność działania ustawodawcy, należy wysunąć tezę, że celowa jest regulacja określająca zasadę niezależnej publikacji aktu prawa miejscowego, bez konieczności oczekiwania na wynik badania jego zgodności z prawem⁹⁷.

⁹¹ G. Ninard, *Niezwłocznie, ale nie natychmiast*, „Rzeczpospolita” 2003, Nr 154, s. C3; J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 1–2, s. 93–95.

⁹² Por. wyrok NSA z dnia 6 października 2003 roku, sygn. akt II SA/Łd 1331/03, OwSS 2004, Nr 4, poz. 101.

⁹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 roku w sprawie *zasad i trybu wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego* (Dz.U. Nr 9, poz. 78) przewidywało, odnośnie publikacji aktów prawa miejscowego, kontrowersyjne uprawnienia zarówno redaktora naczelnego, jak i samego wojewody. § 6 ust. 2 Rozporządzenia stanowił, iż redaktor naczelny przed ogłoszeniem danego aktu sprawdza, czy nie zachodzą przeszkody prawne do jego ogłoszenia. W przypadku zaś stwierdzenia uchybień lub innych przeszkód do ogłoszenia aktu prawnego, wojewoda zwracał ten akt organowi, który go przekazał, wskazując stwierdzone uchybienia (§ 6 ust. 3); szerzej na ten temat zob. T. Bąkowski, A. Skóra, *Problemy publikacji aktów prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych*, op. cit., s. 14–15; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 305.

⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2002 roku, sygn. akt I SAB/Łd 5/02, ONSA 2003, Nr 4, poz. 146.

⁹⁵ Art. 15, 20 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

⁹⁶ Por. R. Skwarło, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 października 2003 r., II SA/Łd 1331/03*, GSP-Prz.Orz. 2006, Nr 3.

⁹⁷ J. Dytko, *Nadzór wojewody a publikacja aktów prawa miejscowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 1, 2008, 1.

Teza o powiązaniu procesu publikacji z procesem nadzorczym, nawet z punktu widzenia wykładni celowościowej, nie zasługuje na uwzględnienie, tym bardziej, że duża część aktów prawnych stanowionych przez organy gminy nie wymaga procedury publikacyjnej, choć podlega procedurze nadzorczej.

Kolejnym zagadnieniem, które może budzić wątpliwości jest określenie wymogu „niezwłoczności” publikacyjnej (art. 3). Pod pojęciem „niezwłocznie”⁹⁸ należy rozumieć „bez zbędnej zwłoki”. Warunek niezwłoczności musi być rozważany obiektywnie na płaszczyźnie przepisów określających wymogi dla organu publikującego przepisy o nadzorze, czyli „niezwłocznie” to natychmiast, gdy są spełnione do tego przesłanki. Ponieważ powołany przepis nie określa początku biegu terminu, należy wnosić, że datą tą jest przekazanie aktu do publikacji. Zwłoka w opublikowaniu aktu może być zatem uzasadniona wyłącznie względami techniczno-organizacyjnymi, natomiast nie może być uzasadniona faktem dokonywania czynności nadzorczych wobec tego aktu.

Procedury te łączy fakt, że ten sam organ sprawuje nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego i wydaje dziennik urzędowy. Pełnienie dwóch funkcji przez wojewodę, nie oznacza połączenie obu procedur, a brak regulacji prawnej bezpośrednio odnoszącej się do sposobu ich wykonywania, sprawia że rozwiązania prawne zawarte w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i w samorządowych ustawach ustrojowych muszą być rozważana przy zastosowaniu wykładni językowej, jak i systemowej, celowościowej, a także historycznej.

Powyższa procedura publikacji aktów prawa miejscowego nie przystaje do zasady państwa prawnego, z tego przede wszystkim powodu, że nie uwzględnia czynności organów nadzoru nad działalnością tych jednostek. Nie uzależnia np. publikacji aktu prawa miejscowego od tego, iż nie została stwierdzona jego nieważność, czy niezgodność z prawem przez właściwy organ nadzoru (akt deklaratoryjny). Kontrowersyjny byłby pogląd, iż działalność organów nadzoru nie ma znaczenia dla legalności publikowanych aktów prawa miejscowego. Ustawa również nie przewiduje ogłaszania rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych w stosunku do uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego przez właściwe organy nadzoru. Nie pozostaje nic innego jak przyjąć, że mogą być publikowane wyłącznie akty, których nieważności

⁹⁸ H. Izdebski nadaje terminowi niezwłocznie inne „znaczenie”, tzn. wskazuje że termin na zakończenie całego postępowania nadzorczego wynosi 30 dni od dnia doręczenia aktu, a zatem „co najmniej połowa tego okresu może być przeznaczona na badanie, czy nie istnieją przesłanki do wszczęcia postępowania nadzorczego, jeżeli w tym terminie nie dochodzi do wszczęcia postępowania nadzorczego, to istnieją podstawy do ogłoszenia aktu. Tenże, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 217.

ani niezgodności z prawem nie stwierdził właściwy organ nadzoru w określonym przez prawo terminie⁹⁹. Odmienny pogląd miałby taki skutek, że w obrocie prawnym mogą funkcjonować akty prawne, których nieważność, czy niezgodność z prawem została stwierdzona przez organ nadzoru¹⁰⁰.

Opublikowanie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego (której nieważność bądź niezgodność z prawem nie została we właściwym trybie stwierdzona i które zostały przekazane do publikacji w sposób określony przepisem art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest obowiązkiem wojewody, który wydaje wojewódzki dziennik urzędowy¹⁰¹.

W orzecznictwie wypowiedziano pogląd, że „wojewoda ma obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym każdej uchwały jednostki samorządu terytorialnego, która została mu prawidłowo przedłożona do kontroli, a jej nieważności, ani niezgodności z prawem nie orzekł ani wojewoda, ani sąd administracyjny. Niepublikowanie przez wojewodę uchwały jednostki samorządu terytorialnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest szczególnym rodzajem bezczynności organu administracji publicznej, do którego ma zastosowanie szczególny tryb skargowy z art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie”¹⁰². Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo złożenia skargi na bezczynność wojewody, związaną z nieopublikowaniem (bezpodstawną odmową opublikowania) uchwał.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, poprawne ogłoszenie o którym mowa w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, oznacza:

1) czynność konwencjonalną zamieszczenia tekstu aktu normatywnego np. w dzienniku urzędowym, ale nadto

2) udostępnienie egzemplarzy tego dziennika „(...) a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechnienia”¹⁰³.

Zdaniem S. Wronkowskiej, ze względu na skrótowość przytoczonej wypowiedzi nie jest jasne, czy Trybunał Konstytucyjny podkreślił jedynie sprawę oczywistą, a mianowicie, że sensem zamieszczenia tekstu aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest udostępnienie go, a nie wydrukowanie pewnej ilości egzemplarzy, czy też wypowiedział się co do tego, że dniem

⁹⁹ Podobne stanowisko zajął NSA, stwierdzając, że „(...) wymóg niezwłocznego ogłaszania przez wojewodę aktów prawa miejscowego, (...) odnosi się do aktów skontrolowanych w trybie nadzoru”. Wyrok NSA z dnia 6 października 2003 roku, sygn. akt II SA/Ld 1331/03, OwSS 2004, Nr 4, poz. 101.

¹⁰⁰ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 2)*, op. cit., s. 43.

¹⁰¹ Ibidem, s. 44.

¹⁰² Wyrok NSA z 30 października 2000 roku, sygn. akt OSA 3-4/00, ONSA 2001, Nr 2, poz. 46. Aprobująca glosa W. Czerwińskiego, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 5, s. 58–60.

¹⁰³ Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 roku., sygn. akt K. 4/99, OTK ZU 1999, Nr 7, poz. 165, s. 895; por. też wyrok TK z 16 czerwca 1999 roku, sygn. akt P. 4/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 98 oraz wyrok TK z 20 czerwca 2002 roku, sygn. akt K 33/01, OTK 2002, Nr 4, poz. 44.

ogłoszenia aktów zamieszczonych w dzienniku jest dzień skierowania egzemplarzy tego dziennika do rozpowszechnienia. Ta ostatnia przytoczona interpretacja byłaby niebezpieczna dla pewności prawa¹⁰⁴.

Zauważmy, że prawidłowa publikacja aktów prawa miejscowego, to nie tylko podanie do publicznej wiadomości tekstu aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który wydaje wojewoda¹⁰⁵, ale także umożliwienie faktyczne zapoznanie się z prawem miejscowym zainteresowanym, co implikuje nakaz rozpowszechniania tekstu¹⁰⁶.

Ustawodawca nałożył zatem na wojewodę obowiązek, aby jako dzień wydania dziennika urzędowego określał datę nie wcześniejszą od dnia udostępniania egzemplarzy dziennika do sprzedaży w siedzibie organu wydającego dziennik (art. 20 ust. 2). Oznacza to, że określając datę wydania dziennika organ musi wziąć pod uwagę nie tylko czas potrzebny do wydrukowania danego numeru dziennika, lecz także czas niezbędny do wykonania czynności związanych ze skierowaniem dziennika do rozpowszechniania i udostępnienia, co najmniej w punkcie sprzedaży w siedzibie organu wydającego dziennik¹⁰⁷.

Rozwiązanie przyjęte w ustawie zakłada zatem jedynie domniemanie zgodności dnia wskazanego na danym numerze dziennika urzędowego z dniem udostępnienia egzemplarzy tego dziennika do sprzedaży w siedzibie organu, który dziennik wydaje. Jednak podstawą do usprawiedliwienia nieznamomości aktów normatywnych zamieszczonych w dzienniku, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i przyjęcia, że dniem wejścia w życie aktu jest dzień udostępnienia egzemplarzy dziennika, w którym ten akt ogłoszono, może być obalenie tego domniemania, tj. wskazanie, że udostępnienia dziennika nastąpiło w innym dniu, niż wskazany na jego winiecie¹⁰⁸.

Zaznaczyć należy, że dla jawności prawa podstawowe znaczenie ma sposób rozpowszechniania wojewódzkiego dziennika urzędowego i faktyczny dostęp do niego szerokiego kręgu zainteresowanych. W tym zakresie ustawa przewiduje w szczególności: rozpowszechnianie wojewódzkiego dziennika urzędowego przez sprzedaż w stałych punktach (obowiązkowo w siedzibie

¹⁰⁴ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 12.

¹⁰⁵ Art. 23, 20 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹⁰⁶ Por. G. Wierczyński [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, pod red. naukową J. Warylewskiego, Warszawa 2003, s. 225–226; J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, op. cit., s. 89.

¹⁰⁷ A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych*, op. cit., s. 169–170.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 170. Zasadne jest chyba przyjęcie, iż każdy, kto poniósł szkodę wskutek określenia przez organ wydający dziennik nieprawidłowej daty jego wydania, w szczególności w razie „antydatowania” dziennika, może domagać się odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej.

urzędu wojewódzkiego i delegatury urzędu wojewódzkiego, dodatkowo w siedzibach organów samorządu terytorialnego lub innych miejscach stosownie do miejscowych potrzeb) oraz w systemie prenumeraty (sprzedaż w systemie prenumeraty prowadzi stały punkt sprzedaży w siedzibie urzędu wojewódzkiego i delegatury urzędu wojewódzkiego) (art. 25)¹⁰⁹.

Wojewoda prowadzi zbiór wojewódzkich dzienników urzędowych. Do każdego rocznika wydaje skorowidz. Te zbiory dzienników urzędowych wraz ze skorowidzami są wyłożone w siedzibie wojewody do nieodpłatnego powszechnego wglądu¹¹⁰.

Takie zasady mają stworzyć sieć dystrybucyjną wojewódzkiego dziennika urzędowego w celu zapewnienia dostępu do ogłaszanych w nim przepisów powszechnie obowiązujących. Należy jednak zauważyć, że mimo tych wysiłków ustawodawcy, w praktyce dziennik urzędowy nadal nie tylko nie jest powszechnie dostępny, ale w ogóle znany. Znamionym są w tym względzie podnoszone przez NSA wobec organów administracji publicznej zarzuty, że „w aktach sprawy nie zgromadzono całego materiału dowodowego, brak w nich bowiem opisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...) uniemożliwia to sądowi kontrolę zgodności zaskarżonej decyzji z prawem, stanowiąc podstawę do uchylenia”¹¹¹. Przecież plan taki jest aktem prawa miejscowego, jest źródłem prawa, do którego dostępność jest powszechna i co do którego obowiązuje domniemanie jego znajomości. Podany przykład dowodzi, że świadomość na temat charakteru prawnego aktów prawa miejscowego i organów publikacyjnych te akty zawierających jest nadal mała. Pomimo więc czynionych przez ustawodawcę wysiłków w celu zapewnienia dostępności wojewódzkiego dziennika urzędowego, nadal nie jest on powszechnie znany. W dalszym ciągu, w wielu miejscach fikcją jest powszechna dostępność wojewódzkich dzienników urzędowych, w których zresztą – mimo istnienia takiego obowiązku – i tak nie publikuje się wszystkich aktów prawa miejscowego. Trudno zaś oczekiwać od obywateli przestrzegania prawa, jeżeli nie wiedzą oni o jego istnieniu¹¹².

Zbiór wojewódzkich dzienników urzędowych, w których publikowane są m.in. wszystkie akty prawa miejscowego, prowadzi wojewoda¹¹³, niezależnie jednak od tego, że na samorząd terytorialny nałożone zostały dodatkowe obowiązki w tym zakresie¹¹⁴. Starostwo powiatowe ma mianowicie obowią-

¹⁰⁹ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 23.

¹¹⁰ Art. 27 ust. 1–3 art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹¹¹ Por wyrok NSA z dnia 25 listopada 1993 roku, SA/Wr 1520/93 niepublikowany.

¹¹² D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 306.

¹¹³ Art. 27 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 14 maja 1997 roku, II SA/Łd 1048/96, „Wokanda” 1998, Nr 9.

zek gromadzenia i udostępniania zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat¹¹⁵, urząd gminy zaś ma obowiązek prowadzenia zbioru przepisów gminnych dostępnego do powszechnego wglądu w jego siedzibie¹¹⁶. Zbiory te wraz ze skorowidzami mają być wyłożone w ich siedzibach do bezpłatnego powszechnego wglądu. Taka regulacja stanowi istotne poszerzenie dotychczas istniejącej¹¹⁷, poprzez objęcie obowiązkiem prowadzenia zbioru także aktów organów powiatu. Nadal jednak obowiązek prowadzenia przez daną jednostkę samorządową stosownego urzędowego zbioru ustanowionych przepisów nie dotyczy samorządu województwa¹¹⁸.

Celowi dostępności prawa służą też postanowienia ustawy, w których ustawodawca nakazuje wojewodzie ustalenie ceny egzemplarza dziennika urzędowego w takiej wysokości, by mógł on być powszechnie dostępny (19 ust. 2) oraz dotyczące wydawania i rozpowszechniania dzienników urzędowych w formie zapisu elektronicznego (art. 20a ust. 1)¹¹⁹.

Należy zasygnalizować, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych normuje dla organu wydającego dziennik urzędowy również zasady ogłaszania tekstów jednolitych¹²⁰ oraz prostowania błędów¹²¹.

Zważywszy, że w okresie nader częstych i licznych zmian wprowadzanych do obowiązujących aktów normatywnych, szybkie opracowanie i ogłaszanie tekstów jednolitych ma kapitalne znaczenie dla jawności prawa i jego pewności¹²². Obowiązek ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych spoczywa na organach upoważnionych do wydania danego aktu. Woje-

¹¹⁵ Art. 28 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹¹⁶ Art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Treść tego przepisu uzasadnia opinię o „beztroskiej niekonsekwencji prawnej chaotycznego ustawodawcy (por. Z. Lorek, *Niekonsekwentne ujednolicanie*, op. cit.), posługuje się on bowiem nadal pojęciem „przepisy gminne” z którego, jak się wydaje, zrezygnował zastępując w ustawie o samorządzie gminnym pojęcia „przepisy gminne” pojęciem „akty prawa miejscowego”.

¹¹⁷ Przed wejściem w życie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, obowiązek prowadzenia przez daną jednostkę samorządową stosownego urzędowego zbioru ustanawianych przepisów istniał jedynie w odniesieniu do przepisów gminnych (art. 42 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Urząd gminy prowadzi zbiór przepisów gminnych dostępny do powszechnego wglądu w jego siedzibie”).

¹¹⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 311.

¹¹⁹ Por. P. Radziejewicz, *Zasadność nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (w związku z pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 czerwca 2004 r.)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2004, Nr 3, s. 95 i n. Autor krytycznie odnosi się do propozycji RPO stworzenia „oficjalnego, państwowego programu komputerowego, który zapewniłby szybki, łatwy i funkcjonalny dostęp do prawa, a który miałby walor promulgacyjny”.

¹²⁰ Art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹²¹ Art. 17 i 18 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹²² S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 22–23.

woda, jako organ wydający wojewódzki dziennik urzędowy, nie jest upoważniony w toku postępowania o opublikowanie tekstu jednolitego do jego oceny z punktu widzenia zgodności z prawem, czy też akt normatywny nie zawiera omyłek. Realizacja tego obowiązku wymaga od organów stanowiących ścisłego respektowania przez nie zasad techniki prawodawczej.

Przepisy o prostowaniu błędów w aktach prawa miejscowego dotyczą wyłącznie tych, które zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie ma bowiem podstaw prawnych do przyjęcia tezy, że organ wydający dziennik urzędowy (*in concreto* wojewoda) na etapie przesłanego do publikacji aktu prawa miejscowego, a przed jego ogłoszeniem – byłby uprawniony do ingerowania w jego treść¹²³.

Niezgodność treści opublikowanego aktu prawa miejscowego z jego tekstem przesłanym we właściwym trybie do ogłoszenia obciąża organ wydający dziennik urzędowy (wojewodę). W takim przypadku sprostowania błędu dokonuje wojewoda, a sprostowanie „nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Terminowi „błąd” nadano zatem bardzo wąskie znaczenie. Wszak do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego prowadzi nawet zmiana znaku interpunkcyjnego¹²⁴. Brak precyzji ustawy w omawianej sprawie może prowadzić w praktyce do licznych trudności i sporów¹²⁵. Przykładowo, w sytuacji gdy organ wydający dziennik urzędowy omyłkowo zmienił merytorycznie tekst przekazany do ogłoszenia, powinien mieć prawo (a nawet obowiązek) dokonania merytorycznej jego zmiany tak, aby dostosować go do treści aktu przesłanego do publikacji¹²⁶. Do podobnego wniosku prowadzi wykładnia art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zaproponowana przez L. Garlickiego, z którą należy się zgodzić, i odczytywać, jako przyznanie organowi wydającemu dziennik nie tylko kompetencji do prostowania wszelkiego rodzaju błędów. Taka interpretacja pozwoli właściwie odczytać drugie zdanie tego ustępu, bo dzięki niej sensem owego przepisu okaże się tylko sformułowanie zakazu poprawiania błędów merytorycznych, które pojawiły się przed podpisaniem aktu prawa miejscowego. Zaproponowane zatem rozwiązanie przez ustawodawcę nie jest do końca przemyślane i jednoznaczne, bo zasadą powinno być, że ten kto popełnił błąd, jest też uprawniony i zobowiązany do jego poprawienia¹²⁷.

¹²³ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 2)*, op. cit., s. 45–47.

¹²⁴ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 23.

¹²⁵ Por. L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy?*, „Przegląd Sejmowy” 2002, Nr 2, s. 71–74; odmiennie: P. Radziejewicz, *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2002, Nr 2, s. 55–67.

¹²⁶ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 2)*, op. cit., s. 46.

¹²⁷ L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy?*, op. cit., s. 74.

Konkludując, nie ulega wątpliwości, że rola wojewody w zapewnieniu jawności aktów prawa miejscowego w dzienniku urzędowym jest doniosła, a realizacja powierzonych kompetencji zależy w znacznym stopniu od osoby pełniącej tę funkcję, gdyż pozycja ustrojowa wojewody, odmienna od organów samorządu terytorialnego, nie obliguje go do całkowitej apolityczności. Za swoje działania nie ponosi on odpowiedzialności konstytucyjnej, a pewną formą odpowiedzialności politycznej jest możliwość jego odwołania.

Rozdział IV

Skutki prawne publikacji aktów prawa miejscowego¹

4.1. Uwagi ogólne

Z publikacją aktu normatywnego wiążą się istotne aspekty aksjologiczne i formalne związane z konsekwencjami prawnymi (nowe powinności i uprawnienia adresatów norm) i społecznymi². Zagadnienie publikacji aktów prawa miejscowego należy postrzegać nie tylko w kategoriach formalno-prawnych, jako pewien element procedury prawotwórczej, lecz ujmować je w szerszym kontekście społecznym, w nawiązaniu do takich wartości, jak jawność działań organów administracji publicznej, pewność prawa czy nie-retroakcja przepisów³. Jawność prawa nie może być urzeczywistniona w warunkach tajnego postępowania normotwórczego, zwłaszcza tych aktów, które dotyczą sfery powinności i uprawnień obywateli. W tym świetle sprawa publikacji aktów prawa miejscowego związana jest z zasadą praworządności⁴.

Dla skuteczności prawa niezwykle istotna jest także prawidłowość jego treści w sensie legalności, zgodności z prawem. Wiedza adresatów na temat przekraczania przez prawodawcę swych kompetencji, skutkująca rozstrzygnięciami właściwych organów (nadzoru, czy sądów administracyjnych) o wyeliminowaniu tych aktów z porządku prawnego, zwiększa wątpliwości adresatów, zmniejszając poczucie obowiązku podporządkowania się nowo wprowadzanym przez tych prawodawców aktom.

Warunkiem skuteczności aktów prawa miejscowego jest takie konstruowanie przepisów, by nie odrywały się one od świadomości społecznej. Tylko

¹ Rozdział jest zmieniony z wykorzystaniem artykułu Z. Kopacza, „The coming into force of local enactments in Poland”, który ukazał się w „Annales Universitatis Apulensis” Nr 14, „Editura Aeternitas Alba Iulia” 2011, s. 168–178.

² Zob. M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, rozdz. IV.

³ G. Wierczyński, Głosa do wyroku WSA z dnia 17 września 2010 r., II SA/Kr 734/10, „Samorząd Terytorialny” Nr 7–8, 2011, s. 175–178; Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2015 r., II SA/Bk 587/15, CBOSA.

⁴ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, 1994, s. 186.

w takim wypadku prawo będzie przestrzegane. Jest to oczywiście ideał, do którego należy dążyć, a którego pełne osiągnięcie w praktyce nie jest raczej możliwe. Stanowione przez wojewodę, organy administracji niezespolonej oraz organy samorządu terytorialnego, akty prawa miejscowego często wyraźnie lekceważą tę zasadę. Przykładowo wskazać można uchwały ograniczające parkowanie w strefach śródmiejskich przy jednoczesnym braku alternatywnych miejsc do parkowania⁵.

Czynność ogłaszania aktu normatywnego, choć społecznie bardzo doniosła, nie stwarza jeszcze faktycznej możliwości zapoznania się z nim przez zainteresowanych, którzy muszą mieć nie tylko dostęp do opublikowanych tekstów prawnych, ale nadto odpowiedni czas na zapoznanie się z ich treścią.

W celu unikania arbitralnych rozstrzygnięć prawodawcy w sprawie wyznaczenia terminów wejścia w życie wydanych przez niego aktów oraz ochrony adresatów stanowionych norm prawnych, swoboda twórcy aktu normatywnego w rozważanej tu kwestii doznaje pewnych ograniczeń, w art. 2 Konstytucji RP⁶ oraz w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych⁷. Wobec tego, pojawia się ważne pytanie, czy zasady oraz sposób publikacji aktów prawa miejscowego gwarantują ich adresatom możliwość zaznajomienia się z nimi?, gdyż ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego⁸, jest warunkiem obowiązywania aktu, tj. objęcia go domniemaniem powszechnej znajomości prawa.

4.2. Wejście w życie aktów prawa miejscowego

Przepis art. 88 Konstytucji RP zawiera generalną zasadę ogłaszania aktów prawotwórczych, zgodnie z którą wejście w życie niektórych aktów norma-

⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 131.

⁶ Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada państwa prawnego wymaga m.in. wprowadzania aktów normatywnych w życie z odpowiednio długą *vacatio legis*, np. orzeczenie TK z dnia 1 czerwca 1993 roku, sygn. akt P 2/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 20; orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 roku, sygn. akt K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6; orzeczenie TK z dnia 18 stycznia 1994 roku, sygn. akt K 9/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 3; orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 roku, sygn. akt K 1/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 10.

⁷ Pomimo braku wcześniej takiej wyraźnej regulacji konstytucyjnej, zasada ta, wyprowadzona z zasady państwa prawnego, była powszechnie akceptowana zarówno w piśmiennictwie (m.in. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 24 i n.; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady stanowienia prawa miejscowego*, op. cit., s. 13 i n.; M. Szweczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 19) jak i orzecznictwie (np. wyrok NSA z dnia 5 listopada 1981 roku, sygn. akt I SA 2253/81, ONSA Nr 2 z 1981 r., poz. 109, w którym Sąd stwierdza, że „podstawą rozstrzygnięć organów administracji (...) może być tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego mający moc powszechnie obowiązującą, to jest uchwalony i opublikowany (...); por. także postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 roku, sygn. akt W 3/90, OTK 1991, poz. 27).

⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015r., sygn. akt V SA/Po 689/15, CBOSA.

tywnych jest zależne od ich ogłoszenia⁹. Warunek ten odnosi się do wszystkich aktów wymienionych w art. 87 Konstytucji RP.

Określenie „wejście w życie” (aktu normatywnego) jest używane w polskim języku prawnym i prawniczym w dwóch znaczeniach, na oznaczenie:

1) momentu, od którego każdy, kogo to dotyczy, jest obowiązany realizować normy zawarte w danym akcie, ilekroć normy te znajdują zastosowanie (np. art. 243 Konstytucji RP) albo

2) momentu, od którego dany akt staje się elementem systemu prawnego, co może się wiązać z obowiązkiem realizowania norm w nim zawartych (jeżeli dzień wejścia w życie przypada na dzień ogłoszenia), albo może wyprzedzać obowiązek realizowania norm zawartych w danym akcie, jeżeli akt ten przewiduje *vacatio legis*¹⁰.

Wydaje się, że w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP nadano rozważanemu zwrotowi drugie z wyróżnionych znaczeń. Nieogłoszony akt prawa miejscowego nie może stać się elementem systemu (nie ma więc potrzeby, żeby taki akt eliminować z systemu, np. w drodze uchylecia), a zatem także nie może „wejść w życie” w pierwszym ze wskazanych znaczeń (nie może stać się dla kogoś wiążący)¹¹. Niezależnie jednak od tego, które ze wskazanych powyżej znaczeń przyjąć, w przepisie art. 88 Konstytucji RP, wyrażano zasadę głoszącą, że nikt (obywatel, osoba prawna, organ administracji publicznej) nie ma obowiązku realizowania norm zawartych w akcie prawa miejscowego (jak również w ustawie, czy rozporządzeniu), jeżeli ten akt nie został ogłoszony w sposób określony w ustawie. Omawiana zasada zapewnia więc podmiotom prawa najdalej idącą ochronę – norma nieogłoszona nie jest normą wiążącą, a zatem z jej przekroczeniem nie można wiązać żadnych konsekwencji prawnych¹².

Wejście aktu prawa miejscowego w życie oznacza, że od wskazanego w akcie terminu wszyscy, których postępowanie określają normy w nim zawarte, mają obowiązek je realizować. Zatem, o ile ogłoszenie aktu jest koniecznym warunkiem jego obowiązywania i ma walor zasady konstytucyjnej, o tyle wejście aktu w życie w określonym czasie zależy od samej regulacji.

Co do zasady nie wchodzi one jednak w życie od razu z tą chwilą, lecz po upływie określonego czasu od tej daty. Dla określenia terminu wejścia

⁹ Należy zauważyć, że integralną częścią aktu normatywnego są załączniki do tego aktu, co oznacza, że obowiązek publikacji dotyczy także załączników do aktów prawa miejscowego, jak również ustaw i rozporządzeń.

¹⁰ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 11.

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 roku, II SA/Wr 1113/98, OwSS 2001, Nr 1, poz. 16.

¹² S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 11.

w życie aktów prawa miejscowego wiążące znaczenie ma przewidziana wyraźnie w ustawie zasada, że akty wykonawcze do ustawy nie mogą wejść w życie wcześniej, niż ustawa¹³. Rozwiązanie to jest zgodnie z tradycją, wywodzącą się z okresu międzywojennego, akt wykonawczy do ustawy można wydać i ogłosić w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego, tzn. wtedy, gdy ustawowa norma upoważniająca nie weszła jeszcze w życie. Reguła ta opiera się na założeniu, że akty wykonawcze nie mają charakteru samodzielnego, gdyż są związane z ustawą upoważniającą, więzią kompetencyjną oraz wykonawczą, nie mogą więc wejść w życie wcześniej niż ustawa, która udziela upoważnienia do ich wydania, gdyż nie mogły wtedy spełniać swej wykonawczej funkcji¹⁴. Tę regułę wyraża art. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Nasuwa się pytanie, jak rozumieć zwrot „(...) akt taki nie może wejść wcześniej niż ustawa”. Uzasadnione jest przyjęcie założenia, że reguła ta rozwiązuje pewien problem praktyczny. Mianowicie, gdyby akt wykonawczy zawierał postanowienie o wejściu w życie przed ustawą upoważniającą, należałoby uznać, że regulacja ta jest nieważna¹⁵.

Moment wejścia w życie aktów prawa miejscowego ustawodawca reguluje jednolicie dla wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego¹⁶ i terenowej administracji rządowej, odmiennie jednak w przypadku aktów o charakterze wykonawczym i aktów o charakterze porządkowym¹⁷.

¹³ Art. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹⁴ Naczelny Sąd Administracyjny odwołując się do zasady demokratycznego państwa prawnego stwierdził, że „Nie jest do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym taka sytuacja, aby rada gminy mogła stanowić o wydaniu aktu prawa miejscowego w sprawach podatkowych na podstawie upoważnienia ustawowego w dniu, w którym takie upoważnienie oficjalnie nie weszło w życie. Przedwcześnie rozpoczęty proces legislacyjny (...) stanowi naruszenie prawa (...)”. Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2004 roku, sygn. akt FSK 1188/04, „Finanse Komunalne” 2005, Nr 11, poz. 66.

¹⁵ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 21.

¹⁶ Jest to istotna zmiana na korzyść w porównaniu z poprzednią regulacją prawną, w której zasady te były zróżnicowane bez żadnego merytorycznego uzasadnienia: przepisy gminne, co do zasady, wchodziły w życie z chwilą ich ogłoszenia, dopuszczano jednak późniejsze ich wejście w życie, w terminie w nich wskazanym. Tak samo termin wejścia w życie prawa miejscowego województwa regulowały przepisy ustawy o samorządzie województwa, dodając jedynie, że prócz samych aktów prawa miejscowego, także przepisy odrębne mogły przewidywać ich późniejsze wejście w życie. Inaczej natomiast uregulowany był termin wejścia w życie powiatowych aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym: wchodziły one w życie z dniem ich ogłoszenia w środkach masowego przekazu. Pozostałe przepisy miejscowe powiatu wchodziły w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia „chyba że ustawa lub przepis szczególnie stanowił inaczej”. Również wydawane przepisy prawa miejscowego przez organy nie samorządowe np. organy żeglugi śródlądowej zawierały odmiennie zasady. Zob. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 190–191.

¹⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 314.

Dla ustalenia momentu w którym wszyscy, których postępowanie określają normy zawarte w akcie prawnym, mają obowiązek stosować normy postępowania sformułowane w akcie, czyli dla ustalenia kiedy akt normatywny wchodzi w życie, podstawowe znaczenie ma:

- 1) jednoznaczne określenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego oraz
- 2) sposobu obliczania terminu wejścia aktu normatywnego w życie.

Data ogłoszenia aktu normatywnego stanowi punkt wyjścia do oceny, kiedy konkretnie dany akt wchodzi w życie, tzn. od kiedy aktualizują się wskazane w nim obowiązki prawne albo, od kiedy można dochodzić uprawnień w nich ujętych¹⁸. Stosownie do art. 20 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, dniem ogłoszenia aktów zamieszczanych w danym numerze dziennika urzędowego jest dzień jego wydania wskazany na każdym numerze¹⁹. Jest to rozwiązanie zapewniające w najwyższym stopniu pewność prawa, ale niosące za sobą określone niebezpieczeństwa związane z sytuacją, że dzień wydania nie zawsze jest w praktyce dniem udostępnienia dziennika do sprzedaży. Istnieje też obawa nierzetelnego określenia daty wydania danego numeru dziennika przez organ wydający dziennik. Aby zmniejszyć te niebezpieczeństwa, ustawodawca zobowiązał organ wydający dziennik, aby jako dzień wydania dziennika urzędowego określał datę nie wcześniejszą niż dzień udostępniania egzemplarzy dziennika do sprzedaży w siedzibie organu wydającego dziennik (art. 20 ust. 2). Nawet przy realizowaniu tego obowiązku egzemplarze dziennika nie musiałyby być (i w praktyce nie są) dostępne w innych miejscach, mimo że dniem wejścia aktu normatywnego w życie może być właśnie dzień jego ogłoszenia. Rozwiązanie, które przyjął polski ustawodawca, zakłada jednak, zdaniem S. Wronkowskiej, domniemanie zgodności dnia wskazanego na danym numerze dziennika urzędowego z dniem udostępnienia egzemplarzy tego dziennika do sprzedaży w siedzibie organu, który dziennik wydaje. Domniemanie to może zostać obalone – można wykazać, że udostępnienie dziennika nastąpiło w innym dniu, niż wskazany na jego egzemplarzach. Byłoby to podstawą do usprawiedliwienia nie-

¹⁸ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, op. cit., s. 46.

¹⁹ Sygnalizowane zagadnienie, o wielkiej społecznej doniosłości, próbuje się w innych państwach rozwiązać na różne sposoby. Pragnąc zapewnić zgodność dwóch dat: wskazanej na egzemplarzach dziennika urzędowego oraz realnej dostępności tych egzemplarzy, przyjęto w praktyce niemieckiej, że dniem ogłoszenia aktów zamieszczonych w dzienniku jest dzień, w którym pierwsze egzemplarze dziennika znajdują się na pocztę w stolicy państwa (a więc są przekazane do rozpowszechniania). Rozwiązanie to okazało się jednak nieoperatywne: nie zapewnia powszechnej dostępności do dzienników urzędowych na całym terytorium państwa i nie gwarantuje ustalenia w sposób bezsporny dnia ogłoszenia aktów zamieszczonych w dzienniku, zob. M. Schneider, *Gesetzgebung*, Heidelberg 1982, s. 248–250, cyt. za S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 20.

znajomości tych aktów normatywnych zamieszczonych w dzienniku, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i przyjęcia, że dniem wejścia w akt życia jest dzień udostępnienia egzemplarza dziennika, w którym ten akt ogłoszono²⁰.

Odmienne unormowanie zawiera ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, w odniesieniu do przepisów porządkowych. Ustawodawca przyjął, że dniem ich ogłoszenia jest dzień wskazany w obwieszczeniu, a nie dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego. Potwierdził zatem, że podstawą i konieczną formą ogłaszania przepisów tego rodzaju jest „obwieszczenie” (art. 14 ust. 2)²¹. Regulacja art. 14 ust. 2 ma charakter szczególny w stosunku do ogólnych zasad ogłaszania aktów normatywnych. Tak więc, to od dnia wskazanego w obwieszczeniu, należy liczyć termin wejścia w życie przepisów porządkowych, z zastosowaniem zasad określonych w art. 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych²².

W polskim systemie prawnym, przyjmowana jest powszechnie zasada głosząca, że podmiot wyposażony w kompetencję do ustanowienia danego aktu normatywnego, jest zarazem kompetentny, by wyznaczyć termin wejścia tego aktu w życie²³. Wskazując ten termin, organ powinien brać pod uwagę potrzebę przygotowania się adresatów norm oraz podmiotów które będą stosować akty prawa miejscowego²⁴. Merytoryczne uzasadnienie zasady, o której mowa, nie budzi wątpliwości. Wszak twórca aktu stanowiącego dane normy z zamiarem osiągnięcia przez ich realizowanie określonych stanów rzeczy, powinien najlepiej umieć wybrać moment, od którego normy te należy realizować²⁵. Dodajmy przy tym, że możliwe są tylko dwa rozstrzygnięcia prawodawcy w tej mierze: akt wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (jeżeli, jak w art. 88 Konstytucji RP, ogłoszenie jest warunkiem koniecznym, by akt ten stał się elementem systemu), bądź z dniem jego ustanowienia (jeżeli ogłoszenie nie jest warunkiem koniecznym „wprowadzenia” aktu do systemu), albo akt wchodzi w życie w jakimś terminie późniejszym, niż dzień jego ogłoszenia, czy ustanowienia, a więc z *vacatio legis*²⁶.

²⁰ Ibidem, s. 20.

²¹ Ibidem, s. 20.

²² M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 5, s. 42.

²³ A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 125.

²⁴ G. L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 196.

²⁵ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 110; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 74 i n.; oraz tychże, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 70–71.

²⁶ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 18.

Konstytucja RP nie określa żadnego powszechnie wiążącego standardu co do terminu, w jakim akt normatywny w ogóle wchodzi w życie. Przyjmuje zatem założenie, że organ stanowiący akt decyduje o terminie jego wejścia w życie, kierując się przekonaniem, że regulując jakąś sferę stosunków społecznych organ ten najlepiej oceni, od kiedy należy realizować normy zawarte w akcie²⁷. Standard taki można wyprowadzić z art. 2 Konstytucji RP, który ma swój wyraz *expressis verbis* w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który wskazuje pewną zasadę wejścia w życie, a mianowicie 14 dniowe *vacatio legis* od ogłoszenia. Rozstrzygnięcia prawodawcy w sprawie wyznaczenia terminów wejścia w życie wydanych przez niego aktów musi uwzględniać ten standard, w celu ochrony adresatów stanowiących norm prawnych. Zatem, swoboda twórcy aktu normatywnego w rozważanej tu sprawie doznaje pewnych ograniczeń.

Zasada oddzielenia momentu ogłoszenia od daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego uzasadniona jest potrzebą zapoznania się adresatów z treścią nowego aktu normatywnego, ale także by dziennik urzędowy był powszechnie dostępny w dniu wydania²⁸. Wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* wynika również z ogólnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji²⁹.

Długość *vacatio legis* należy, co oczywiste, dostosować do potrzeb danej regulacji prawnej, jest to bowiem czas, który powinien wystarczać, by zainteresowani „zapoznali się z treścią nowych unormowań i dostosowali do nich swoje przyszłe zachowania”³⁰. Z reguły dla aktów prawa miejscowego, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i ogłaszanych w dziennikach urzędowych, okres ten wynosi 14 dni (art. 4 ust. 1)³¹. Podobne rozwiązania w Polsce, zawierała ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz powoływana już ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 20 września 1991 r. Różnica polega jednak na tym, że obecnie obowiązująca ustawa

²⁷ A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 162.

²⁸ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 2, 2004, s. 89; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, op. cit., s. 73.

²⁹ Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 roku, sygn. akt P 13/01, OTK 2002, Nr 4, poz. 42.

³⁰ Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 roku, sygn. akt K.4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165.

³¹ Należy przypomnieć, że np. ogłaszanie uchwały budżetowej w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest związane z terminem wejścia w życie, ponieważ nie zawiera ona przepisów powszechnie obowiązujących, a stanowi jedynie formę podania jej do publicznej wiadomości. Najczęściej przyjmuje się, że wchodzi ona w życie 1 stycznia roku budżetowego. Por. np. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 342.

o ogłaszaniu aktów normatywnych wyznacza – jak wspomniano – okres 14 dni jako minimalną *vacatio legis*³², sugerując twórcy aktu okresy dłuższe³³, podczas gdy w innych ustawach przyjęto, że 14 dni to rozwiązanie standardowe, a więc w typowych przypadkach poprawne i zadawalające. Przepis ten stanowi więc realizację konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ustanawiając nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia aktu normatywnego³⁴.

Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględnego³⁵. Przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów przewidują jednak wyjątki od tej zasady. Odstąpienie od minimalnej *vacatio legis* jest dopuszczalne, w „przypadkach uzasadnionych”, lecz później niż w dniu ogłoszenia (art. 4 ust. 2 *in principio*). Cytowany przepis należy, interpretować przy zastosowaniu wykładni systemowej, w połączeniu z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i uznać, że odnosi się on do aktów prawa miejscowego, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepisy nie precyzują niestety, jakie „uzasadnione przyczyny” ustawodawca miał na myśli. To nieostre i ocenne kryterium może prowadzić do nadużywania możliwości ustalania krótszego niż czternastodniowy okres *vacatio legis*. W związku z tak nieprecyzyjną przesłanką skrócenia okresu wejścia w życie aktów prawa miejscowego, którą należy rozumieć, że w każdym przypadku wymaga ona podania argumentów usprawiedliwiających odstępianie od zasady³⁶, jak również zasady poprawnej legislacji nakazują stosować ją z dużą ostrożnością³⁷.

Kolejną przesłankę, umożliwiającą wejście w życie aktów prawa miejscowego wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, zawiera dalsza część przepisu art. 4 ust. 2 omawianej ustawy, która za dzień wejścia w życie aktu prawa miejscowego uznaje dzień jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym po łącznym spełnieniu dwóch przesłanek: „(...) jeżeli waż-

³² Por. Uzasadnienie projektu ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w dziennikach urzędowych oraz o wydawaniu tych dzienników, Warszawa, 17 kwietnia 1998 rok, Druk Nr 300, s. 3.

³³ Np. art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 199 ze zm.), stanowi, że „plan miejscowy obowiązuje od dnia wejścia w życie w nim określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa”.

³⁴ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 18; A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych*, op. cit., s. 166.

³⁵ D. Salitra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, Nr 4, s. 38.

³⁶ Wyrok TK z dnia 3 października 2001 roku., sygn. akt K 27/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 209.

³⁷ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, op. cit., s. 40.

ny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. W takim przypadku dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy podnieść, że przesłanka „ważnego interesu państwa” jest kryterium niedookreślonym, a takie zredagowanie normy uniemożliwia zastosowania jej do aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, poza terenową administracją rządową. Mając na uwadze samorząd terytorialny, trudno mówić o „ważnym interesie państwa”, uzasadnione byłoby posłużenie się przesłanką ważnego interesu wspólnoty samorządowej³⁸. Tą przesłankę moim zdaniem należy interpretować jako wyjątek, który nie powinien mieć zastosowania do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym i ustrojowo-organizacyjnym, ponieważ ze swej istoty mają one charakter lokalny i wydawane są w „interesie wspólnoty samorządowej” – zatem przesłanka „ważny interes państwa” nie jest taką, która by uzasadniała wprowadzanie ich w życie z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym³⁹.

Druga przesłanka wejścia w życie aktu prawa miejscowego z dniem jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymaga, aby okoliczność ta nie naruszała zasad demokratycznego państwa prawnego⁴⁰. Ocena, czy akt prawa miejscowego nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego nakazuje uwzględnić zasady wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny. Z zasady demokratycznego państwa prawnego TK, wyprowadza: zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, niedziałania prawa wstecz, nakazu zachowania odpowiedniego *vacatio legis* oraz jawności prawa.

Zasadą natomiast dla przepisów porządkowych jest, że wchodzi one w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia (art. 14 ustawy). To skrócenie czasu na wejście w życie aktu porządkowego uzasadnione jest jego specyfiką – wydawany jest on w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Warto zauważyć, iż w odróżnieniu od przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, przepis art. 4 ust. 3 nie przewiduje wyraźnie możliwości wejścia w życie przepisów porządkowych w terminie póź-

³⁸ Odmienne, P. Dobosz, *Komentarz do art. 42*, op. cit., s. 413.

³⁹ Por. R. Prażmo-Nowomiejska, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny” 2001, Nr 6, s. 6.

⁴⁰ Szczególną uwagę zwraca art. 4 ust. 2 normy przesłanki wejścia aktu prawa miejscowego w życie z dniem ogłoszenia, który w porównaniu z art. 5 prowadzi do paradoksalnych wniosków. Z tych regulacji wynika, że łatwiej jest nadać aktowi moc wsteczną, niż postanowić o jego wejściu w życie z chwilą ogłoszenia, bo wystarczy spełnić tylko jeden warunek – by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie.

niejszym niż po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia (po zwrocie „przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia” nie ma zastrzeżenia „chyba, że dane przepisy określają termin dłuższy”). Zastosowana przez ustawodawcę technika legislacyjna mogłaby wskazywać na brak możliwości wejścia w życie przepisów porządkowych w terminie późniejszym, niż po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. Byłoby to rozwiązanie niezrozumiałe, albowiem nie sposób wykluczyć, iż zaistnieje potrzeba określenia późniejszego terminu wejścia ich w życie⁴¹.

Może się jednak zdarzyć i tak, że nawet 3 dniowy termin na wejście w życie aktu porządkowego będzie za długi z punktu widzenia zapewnienia realizacji celów dla których został on wydany. Ustawodawca wprowadza więc wyjątek stanowiąc, że „w uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 3 dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Ustawodawca nie precyzuje jednak, o jakie uzasadnione przypadki chodzi⁴². Warunki te są sformułowane z użyciem nieostrych określeń („nieodwracalna szkoda”, „poważne zagrożenie”), mimo że brzmiałyby rygorystycznie są przecież spełnione wtedy, gdy się wykaże, że w rozważanych okolicznościach nie ma takich czynników, które umożliwiłyby wystąpienie nieodwracalnej szkody lub poważnego zagrożenia, a to jest nadzwyczaj trudne⁴³.

Normy określające zasady wprowadzania aktów normatywnych w życie pełnią w systemie podwójną rolę:

1) formułują wymagania dotyczące długości *vacatio legis* i przypadki, gdy można od nich odstąpić (a więc wyznaczają treść rozstrzygnięć twórcy aktu w tej sprawie) oraz

2) wyznaczają regułę subsydiarną na wypadek, gdyby twórca aktu nie wyznaczył terminu wejścia tego aktu w życie, co jest przejawem legislacyjnej przezorności. Jeżeli więc akt normatywny powszechnie obowiązujący i ogłoszony w dzienniku urzędowym nie postanowi inaczej albo w ogóle nie będzie zawierał w tej sprawie rozstrzygnięcia, należy przyjąć, że wchodzi on w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, a przepisy porządkowe w analogicznej sytuacji – po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia⁴⁴.

⁴¹ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, op. cit., s. 42.

⁴² Ibidem, s. 41.

⁴³ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 19.

⁴⁴ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 19; A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych* op. cit., s. 166.

Ustawa reguluje także sprawy o charakterze technicznym, a mianowicie sposób obliczania terminu wejścia aktu normatywnego w życie. W ustawie przyjęto, że w przypadku gdy akt normatywny przewiduje *vacatio legis* i wskazuje termin swego wejścia w życie w dniach, to obliczając ten termin, nie uwzględnia się dnia ogłaszania (art. 6 ust.1). Jeżeli więc dla przykładu, akt normatywny wchodzi w życie po upływie 14 dni od jego ogłoszenia, które nastąpiło 3 stycznia, tego dnia się nie uznaje za pierwszy dzień czterdziestodniowego *vacatio legis*, lecz dopiero dzień następny – 4 stycznia. Taki akt zatem wejdzie w życie 18 stycznia. Zasada ta nie odnosi się do aktów prawnych, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Wówczas akt normatywny, w którym postanowiono, że wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, a ogłoszono go 3 stycznia, wejdzie w życie 3 stycznia⁴⁵.

Jeżeli termin wejścia aktu normatywnego w życie określony jest w tygodniach, to okres *vacatio legis* kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada dniu ogłoszenia. Np. postanowiono, że akt normatywny wchodzi w życie po upływie dwóch tygodni od ogłoszenia, a ogłoszenie nastąpiło 3 stycznia (poniedziałek), termin ten upłynie w poniedziałek 17 stycznia, zatem akt wejdzie w życie 18 stycznia. Natomiast, gdy termin wejścia w życie aktu normatywnego określony jest w miesiącach, czy latach, to okres *vacatio legis* kończy się z upływem dnia, który datą odpowiada dniu ogłoszenia, a w razie gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu *vacatio legis* nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca (art. 6 ust. 2)⁴⁶.

4.3. Zagadnienie nieretroaktywności aktów prawa miejscowego

Zasada niedziałania prawa wstecz, stanowi istotny element systemów prawnych współczesnych państw demokratycznych, a ma swoje korzenie w starożytności⁴⁷. W prawie rzymskim funkcjonowała na gruncie Kodeksu Justyniana, natomiast w polskim porządku prawnym zasada *lex retro non agit* została zastosowana już w XIV wieku⁴⁸, jak również była zasadą systemu prawnego II Rzeczypospolitej⁴⁹. Retroaktywność w nauce prawa bywa

⁴⁵ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, op. cit., s. 42.

⁴⁶ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 20–21.

⁴⁷ Por. W. Wołodkiewicz, *Czy prawo rzymskie przestało istnieć*, Zakamycze 2003, s. 337–341.

⁴⁸ Por. H. Grajewski, *Zasada lex retro non agit w praktyce sądów polskich do połowy XVI wieku*, Łódź 1971, s. 15.

⁴⁹ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2005, s. 12.

różnie rozumiana⁵⁰. Ogólnie polega na pewnym odniesieniu normy prawnej do przeszłości⁵¹. Przed uchwaleniem Konstytucji RP doktryna postulowała, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie tych norm i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. W razie wątpliwości należy przyjąć, że każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość. Zasada nieretroaktywności jest podstawową zasadą porządku prawnego”⁵².

Przepisy Konstytucji RP, ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ustaw ustrojowych organów samorządu terytorialnego oraz organów terenowej administracji rządowej nie artykułują *expressis verbis* zakazu zabraniającego operowania klauzulą dopuszczającą nadawanie aktom prawa miejscowego mocy wstecznej, tzn. gdy prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne, zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, oceniać w świetle tych nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów⁵³. Dokonując oceny możliwości stanowienia aktów retroaktywnych należy oprzeć się na analizie orzecznictwa sądowego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika powszechnie akceptowana zasada że, norma prawna nie powinna działać wstecz⁵⁴, tzn. „kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy aniżeli”⁵⁵ akt prawa miejscowego stał się obowiązujący. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 grudnia 1997 roku, „zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. Kształtuje zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. U podstaw tejże zasady

⁵⁰ Por. W. Wróbel, *O definiowaniu retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996, s. 223–240.

⁵¹ „Obowiązywanie wsteczne normy oznacza w rzeczywistości jedynie, że organ stosujący normę powinien oceniać na podstawie normy również fakty, które zaszły przed jej wejściem w życie normy. Zasada, że prawo nie działa wstecz, oznacza zaś, że organ stosujący normę powinien na jej podstawie oceniać jedynie te wydarzenia, które zachodzą w okresie od wejścia w życie do wygaśnięcia normy”. W. Lang, *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962, s. 234.

⁵² A. Szmyt, *Kwestie interporsalne. Wejście w życie i utrata mocy aktu* [w:] *System źródeł prawa. Stan obecny i wnioski*, pod red. J. Mazura, Warszawa 1988, s. 23; L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, op. cit., s. 95–97.

⁵³ Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 roku, sygn. akt K. 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82.

⁵⁴ Por. np. wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 roku, sygn. akt K 26/97; OTK, Nr 5–6, poz. 64. Por. też J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 65 i n., 572 i n.; W. Łączkowski, *Zasada lex retro non agit w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 1995, t. 2.

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 3 października 2001 roku, sygn. akt K.27/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 209.

leży wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego⁵⁶. Przyjąć należy, że taka norma nie ma mocy obowiązującej w stosunku do zdarzeń, które powstały przed jej ogłoszeniem⁵⁷. Także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego odnaleźć można poglądy zdecydowanie wykluczające nadaniu mocy wstecznej przepisom⁵⁸. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi do wniosku, że w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest nadawanie mocy wstecznej aktom prawa miejscowego, w szczególności nakładającym obowiązki na obywateli oraz pozbawiającym ich nabytym uprzednio uprawnień⁵⁹.

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odstępstwa od zasady *lex retro non agit*, w szczególności, gdy zmiany istniejącego stanu prawnego zmierzają do rozwiązań trafniejszych „z punktu widzenia założeń Konstytucji RP”, natomiast za niedopuszczalne uznał nadawanie mocy wstecznej przepisom normującym zwłaszcza „prawa i obowiązki, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego⁶⁰. Należy ten fakt odnieść do organów samorządowych i terenowej administracji rządowej stanowiących akty prawa miejscowego oraz warstwy normatywnej zawartej w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która umożliwia odstąpienie od zakazu retroakcji, „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego⁶¹ nie stoją temu na przeszkod-

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 roku, sygn. akt K.22/96, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 71.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 3 października 2001 roku, sygn. akt K.27/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 209.

⁵⁸ Por. wyrok z dnia 6 lipca 1994 roku, sygn. akt SA/Łd 1024/1994, OSP 1995, Nr 10, poz. 218, w którym sąd stwierdza, że sprostowanie błędu w ogłoszonym akcie prawnym i wydanie na podstawie tego aktu z uwzględnieniem sprostowania decyzji (...) podważa zaufanie obywateli do treści ogłoszonych aktów prawnych i w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. Por. też wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2002 roku, sygn. akt SA/Po 2402/02 z *głoszą* R. Dowgiera, „Finanse Komunalne” 2004, Nr 11, s. 65.

⁵⁹ Por.: Orzeczenie TK z dnia 25 czerwca 1996 roku, sygn. akt K. 15/95, OTK 1996, Nr 3, poz. 22; Wyrok TK z dnia 3 października 2001 roku, sygn. akt K.27/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 209, wyrok TK z dnia 15 września 1998 roku, sygn. akt K 10/98, OTK 1998, Nr 5, poz. 64; Wyrok TK z dnia 8 marca 2005 roku, K 27/03, OTK 2005, Nr 3, poz. 22. Por. też: M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, op. cit., s. 41. D. Salitra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, op. cit., s. 33–34.

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 roku, sygn. akt K22/96, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 71. Por. też ; J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 12.

⁶¹ Należy podnieść, że zestawienie art. 5 i art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, prowadzi do wniosku, że łatwiej jest nadać aktowi normatywnemu moc wsteczną – gdyż wówczas prawodawca powinien spełnić tylko jedną przesłankę niż postanowić o wejściu jego z dniem ogłoszenia, gdyż wtedy prawodawca musi spełnić dwie przesłanki: ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

dzie”⁶². Zakaz ten odnosi się wyłącznie do aktów normatywnych, które ograniczają prawa lub zwiększają zobowiązania.

Pewne wątpliwości może budzić także okoliczność, czy można nadać moc wsteczną przepisom powszechnie obowiązującym działającym *in favorem* (przyznającym uprawnienia). Wobec tych wątpliwości Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Konstytucja RP nie rozstrzygnęła wyraźnie kwestii zakazu retroakcji przepisów prawidłowo ogłoszonych⁶³.

Zgodnie z przyjętymi regułami konstruowania systemu prawnego twórcą aktu normatywnego rozstrzyga nie tylko o terminie wejścia aktu w życie, ale także o tym, do jakich (kiedy powstałych i kiedy zakończonych) stanów rzeczy, zdarzeń i stosunków mają być stosowane normy zawarte w wydanym akcie normatywnym. Może zatem rozstrzygać m.in. o nadaniu normom danego aktu mocy wstecznej⁶⁴. Swoboda twórcy aktu jest jednak do tego stopnia ograniczona, że raczej można mówić o sytuacjach, w których wyjątkowo, dopuszczalne jest nadawanie normom prawnym mocy wstecznej⁶⁵, „gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji”⁶⁶.

Wspomniane powyżej rozstrzygnięcia – o wejściu aktu normatywnego w życie oraz o nadaniu aktowi mocy wstecznej – są zasadniczo różne co do swojego charakteru, choć w praktyce najczęściej zdarza się tak, że normy, którym nadano moc wsteczną, wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i wtedy zbiegają się dwa rozwiązania bardzo dotkliwe dla zainteresowanych. Jednak jest możliwe, że akty retroaktywne wchodzi w życie z *vacatio legis*⁶⁷.

Nie ma potrzeby, aby ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych formułowała adresowany do prawodawcy zakaz nadawania aktom normatywnym mocy wstecznej, skoro zakaz taki jest jednym z komponentów konstytucyjnej zasady państwa prawnego⁶⁸. Art. 5 omawianej ustawy w którym taki

⁶² Art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Por. D. Saletra, *Zasady przywoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, op. cit., s. 33 i n.

⁶³ J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 1, 2000, s. 95–96.

⁶⁴ T. Brzezicki, *Wpływ zmiany granic gminy na wymiar podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” Nr 7–8, 2012, s. 73–80.

⁶⁵ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 21.

⁶⁶ Wyrok TK z dnia 10 października 2001 roku, sygn. akt K.28/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 212, s. 1045–1046.

⁶⁷ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 21.

⁶⁸ Stanowisko takie wielokrotnie potwierdził w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, np. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 roku, sygn. akt K 1/88, OTK 1988, Nr 1, poz. 6; orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1989 roku, sygn. akt K 7/89, OTK 1989, Nr 1, poz. 8; orzeczenie TK z dnia 24 lipca 1990 roku, sygn. akt K 5/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 4; orzeczenie

zakaz sformułowano, ma więc w gruncie rzeczy charakter dydaktyczny i nie wnosi do polskiego systemu prawnego nowych treści normatywnych⁶⁹. Przepis ten podważa jednak i poddaje w wątpliwość sens ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, „ponieważ przeczy istocie demokratycznego państwa prawnego, a nadto pozostaje w sprzeczności z Konstytucją RP (art. 88), która nie przewiduje w żadnej sytuacji wstecznego działania prawa”⁷⁰.

W pełni popieram słowa krytyki odnoszone do regulacji przewidującej możliwość stanowienia prawa z mocą wsteczną w sytuacji, gdy „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”⁷¹. Jest to bardzo ryzykowna regulacja, z uwagi na pojemność i niedookreśloność zarazem zwrotu „demokratyczne państwo prawne” oraz fakt, że ocena, czy „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”, została złożona w ręce samych podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. W odniesieniu do prawa miejscowego, ocena ta dokonywana jest w pierwszej kolejności przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, dopiero następnie zaś przez organy nadzoru (wojewodę, regionalną izbę obrachunkową, Prezesa Rady Ministrów) lub sądy administracyjne. Trzeba mieć przy tym świadomość, że zanim Trybunał Konstytucyjny lub też w przypadku aktów prawa miejscowego organ nadzoru, czy sądy administracyjne, wypowiedzą się w kwestii prawidłowości dokonanej przez prawodawcę danego aktu oceny zaistnienia przesłanki nienaruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego, akt taki obowiązuje. Ten czas może być bardzo długi, a uciążliwość obowiązywania danego aktu w stosunku do obywateli znaczna, zwłaszcza gdy chodzi o akty o charakterze porządkowym⁷².

Obecna regulacja jest krokiem wstecz, zwłaszcza gdy porównamy ją z pierwotnie obowiązującą w stosunku do aktów prawa miejscowego województwa. Wynikało z niej, że „akty prawa miejscowego wchodzą w życie z dniem ogłoszenia, jeżeli przepisy odrębne lub akty prawa miejscowego nie

TK z dnia 29 stycznia 1992 roku, sygn. akt K 15/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 8; orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 roku, sygn. akt K 1/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 10; orzeczenie TK z dnia 14 marca 1995 roku, sygn. akt K 13/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 6; orzeczenie TK z dnia 25 czerwca 1996 roku, sygn. akt K 15/95, OTK 1996, Nr 3, poz. 22.

⁶⁹ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, op. cit., s. 21.

⁷⁰ Por. R. Prażmo-Nowomiejska, *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., s. 6; S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” Nr 3, 2012, s. 5–17.

⁷¹ J. Wilk, *O tym, dlaczego akt prawa miejscowego nie może wejść w życie z mocą wsteczną (oraz o zasadach skracania i pomijania ustawowego okresu vacatio legis aktów prawa miejscowego)*, Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 4, 2014, s. 68.

⁷² D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 316.

przewidują wyraźnie terminu późniejszego”⁷³. Regulacja ta przewidywała całkowity zakaz retroaktywności. W pozostałych ustrojowych ustawach samorządowych takiego zakazu ustawodawca wprawdzie wprost nie formułował, niemniej jednak doktryna jednomyślnie przyjmowała jego istnienie. Niezrozumiałe są więc w tej sytuacji przesłanki dla których ustawodawca z tego zakazu zrezygnował. Uważam, że tego rodzaju regulacja stwarza zbyt duże zagrożenie dla ochrony publicznych praw podmiotowych adresatów aktów normatywnych. Zagrożenia tego nie usprawiedliwiają według mnie żadne okoliczności⁷⁴.

Ponieważ przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, dotyczy aktów normatywnych, za prawnie dopuszczalne należy uznać nadanie wstecznej mocy obowiązującej przepisom porządkowym, co uzależnione jest od niesprzeczności tego postanowienia z zasadami demokratycznego państwa prawnego. W świetle tej przesłanki przyjąć należy, że wstecznej mocy obowiązującej nie można z pewnością nadać przepisom porządkowym nakładającym na obywateli obowiązki, pozbawiającym uprawnień, a w szczególności takim, które przewidują za ich naruszenie karę grzywny⁷⁵.

4.4. Domniemanie powszechnej znajomości prawa

Ogłaszanie aktów prawa miejscowego miało od dawna i ma znaczenie nie tylko w kwestii upowszechniania przepisów prawnych i zapewnienia jednolitości ich rozumienia, ale również ze względu na konieczne dla porządku prawnego domniemanie, że to, co zostało należycie ogłoszone, znane jest wszystkim i wszystkich obowiązuje (tzw. fikcja powszechnej znajomości prawa)⁷⁶. W prawie polskim, podobnie jak w innych systemach prawnych, funkcjonuje zasada domniemania znajomości przepisów prawnych przez wszystkich obywateli, jeżeli przepis te zostały w sposób ustawowo unormowany ogłoszone w przeznaczonym do tego celu organie publikacyjnym lub w inny wskazany przez przepisy prawne sposób⁷⁷. Zatem, przyjmuje się (z pełną świadomością, że tak nie jest)⁷⁸, że przepisy ogłoszone w sposób prawem

⁷³ Art. 89 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa przed nowelizacją ustawą z dnia 21 stycznia 2000 roku *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej* (Dz.U. Nr 12, poz. 136).

⁷⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 316.

⁷⁵ M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część I)*, op. cit., s. 41–42.

⁷⁶ Por. A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, „Państwo i Prawo” 1957, Nr 9, s. 307–324.

⁷⁷ A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych*, op. cit., s. 158.

⁷⁸ Por. M. Jaroszyński, *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, „Problemy Rad Narodowych” 1965, Nr 4, s. 34 i n.

przewidziany dotarły do świadomości obywateli⁷⁹. Przyjęcie tej fikcji jest konieczne⁸⁰, gdyż w przeciwnym razie stosowanie prawa byłoby utrudnione⁸¹. Należy podkreślić, że domniemanie przysługuje tylko aktom normatywnym prawidłowo opublikowanym (ogłoszonym), gdyż akty ogłoszone w innym trybie, niż normuje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych skutkuje sankcją, że nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Stosowanie nieprawidłowo ogłoszonych aktów stanowiłoby działanie *contra legem*, naruszając m.in. zasadę legalności⁸². Natomiast inną sprawą jest ogłoszenie aktów prawa miejscowego zawierających przepisy wadliwe z prawnego punktu widzenia (tzn. sprzeczne z prawem), gdyż one obowiązują i wiążą swych adresatów dotąd, aż nie zostaną wyeliminowane z porządku prawnego przez uprawnione do tego organy⁸³.

Przyjęcie fikcji powszechnej znajomości prawa nie zwalnia z obowiązku upowszechniania znajomości prawa. Celowi temu służy przede wszystkim nałożony na terenowe organy prawotwórcze obowiązek dołożenia należytej staranności w zapewnieniu powszechnej znajomości obowiązujących na danym terenie przepisów powszechnie obowiązujących, m.in. poprzez prowadzenie i bezpłatne udostępnianie ludności zbiorów dzienników urzędowych. Realizacja tego obowiązku samoistnie nie zapewni jeszcze znajomości prawa, gdyż danego aktu będzie szukał ten, kto wie, że taki akt został wydany. Dlatego, w literaturze zwraca się uwagę, że należy użyć jeszcze innych środków, zmierzających do tego, aby faktyczny zakres powszechnej fikcji znajomości zmniejszyć do minimum i zapewnić znajomość aktów normatywnych jak najszerszemu kręgowi adresatów⁸⁴. Pozytywnym przykładem takiego rozwiązania z ostatnich lat jest Biuletyn Informacji Publicznej, w którym można pozyskać informację m.in. o źródłach prawach miejscowych⁸⁵.

Należy zauważyć, że w odniesieniu do jednostki, odmiennie niż w odniesieniu do organu administracji publicznej, obowiązuje zasada, że dozwolone jest to, co nie jest prawnie zabronione. Obywatel, co oczywiste, nie musi wskazywać podstaw prawnych swych działań, zasadą jest bowiem jego

⁷⁹ F. Studnicki, *Przeptyw wiadomości o normach prawa*, Kraków 1965, s. 47.

⁸⁰ J. Łoziński wskazywał, że „(...) proszę tylko wyobrazić sobie stan, jaki by zapanować musiał natychmiast po obaleniu zasady *iuris ignorantia nocet*. Wstrząśnienie stanu prawnego [...], powszechny kataklizm prawny”. Tenże, *Iuris ignorantia. Studium prawno-społeczne*, Lwów 1893, s. 3.

⁸¹ F. Studnicki, *Znajomość i nieznanie prawa*, „Państwo i Prawo” 1962, Nr 4, s. 590.

⁸² J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 171–173.

⁸³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 124.

⁸⁴ A. Turska, *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 1, s. 20–21.

⁸⁵ J. Antosik, *Ogłaszanie terenowych aktów normatywnych*, „Problemy Rad Narodowych” 1981, Nr 52, s. 94.

wolność⁸⁶, a wyjątki w tym zakresie wyznaczają przepisy prawa⁸⁷. Wówczas adresaci aktu prawa miejscowego są bezwzględnie związani jego treścią, muszą więc mu się podporządkować, niezależnie od tego, czy uważają dany akt za legalny, tj. zgodny z prawem, czy też nie. W drugim przypadku mają jednak możliwość skorzystania z przyznanych im stosownych środków prawnych przewidzianych dla kwestionowania jego legalności (skarga powszechna, skarga konstytucyjna), co jednak nie zwalnia ich z obowiązku podporządkowania się treści takiego aktu, dopóki nie zostanie uchylona jego moc obowiązująca (wstrzymanie wykonania, stwierdzenie nieważności lub orzeczenie o niezgodności z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami)⁸⁸.

Zasada ta, będąca domeną przede wszystkim prawa sądowego, ma brzmienie negatywne: *ignorantia iuris nocet* (nieznajomość prawa szkodzi) i stosowana jest dość rygorystycznie w procedurach sądowych⁸⁹, choć w różnym stopniu w poszczególnych działach prawa. W szczególności w prawie administracyjnym występuje wyraźna tendencja do ograniczania fikcji powszechnej znajomości prawa przez obywateli⁹⁰. Symptomatyczny jest pogląd wyrażony przez J. Langroda, że „(...) wprowadzie podstawowa zasada prawa cywilnego *ignorantia iuris nocet* obowiązuje także w prawie administracyjnym, to jednak ze względu na znane nam już komplikacje ilościowe i prymitywizm jakościowy współczesnej reglamentacji administracyjnej ostrze jej ulega tu stępieniu: wyraża się to m.in. w treści pouczeń dla stron o środkach zaskarżania i temu podobnych urządzeniach procesowych, co wszystko jest obce wzorom przewodu prywatno-prawnego”⁹¹. Pogląd ten jest odzwierciedleniem założenia, że dochowanie reguł prawa administracyjnego leży w interesie publicznym. Współczesnym normatywnym wyrazem powyższej zasady jest zasada wyrażona w art. 9 kodeksu postępowania administracyjnego, która stanowi, że organy administracji publicznej czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek⁹². Tak więc dzięki tym zasadom, domniemanie doznaje

⁸⁶ L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka, pojęcie i konstrukcja prawna* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, Warszawa 1997, s. 51–58.

⁸⁷ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 123.

⁸⁸ Ibidem, s. 124.

⁸⁹ J. Oniszczyk, *Prawo. Jego tworzenie i systematyka Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 108.

⁹⁰ A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, op. cit., s. 310–311.

⁹¹ J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, t. 2, s. 343.

⁹² Wyrażnego podkreślenia w tym miejscu wymaga także, co zauważyła Z. Duniewska, że „(...) złagodzenie czy wręcz odejście od stosowania zasady *ignorantia iuris nocet*, wynikające

ograniczenia, aczkolwiek nie przestaje być formalnie obowiązującą zasadą⁹³. Zasada ta jest jedynie nieco inaczej stosowana w odniesieniu do aktów indywidualnych wydawanych przez organy administracji publicznej, natomiast w stosunku do aktów prawa miejscowego przyjmuje się zasadę powszechnej znajomości prawa⁹⁴. Tak czy inaczej, skuteczność normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego zależy przede wszystkim od jej znajomości przez adresata, jak również podmiotów administrujących, do których jest skierowana. W warunkach demokratycznego państwa prawnego, znajomość norm nabiera szczególnego znaczenia. Ta klauzula nie wystarcza by stosować zasadę domniemania powszechnej znajomości prawa, lecz konieczne jest jej urzeczywistnienie. Nie mogą organy administracji publicznej ograniczyć się tylko do oficjalnego publikowania aktów prawa miejscowego, choć czynności te pełnią niewątpliwie ważną rolę.

Ponieważ przepisy wewnętrzne nie regulują praw i obowiązków obywateli, nie ma do nich zastosowania domniemanie powszechnej znajomości prawa, ani też obowiązek publikacji w organach promulgacyjnych. Wystarczy bowiem, by w dowolny sposób dotarły one do wiadomości adresatów, tj. podległych organów. Nie oznacza to oczywiście, że akty te nie mogą być publikowane w urzędowych publikatorach, nie jest to jednak obowiązkowe⁹⁵. Względny te powodują, że prawotwórcze organy administracji publicznej, w tym stanowiące prawo miejscowe, winny szczególnie dbać o zapewnienie jak najszerszego dostępu do treści prawa miejscowego, by chociażby ograniczyć częstotliwość stosowania wspomnianego art. 9 kpa.

4.5. Zakres mocy wiążącej aktów prawa miejscowego

Akty prawa miejscowego, będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie, czy zachowanie wszystkich kategorii adresatów, a więc obywateli, organów państwowych i samorządowych oraz wszelkich instytucji i organizacji publicznych

z kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczy tylko niektórych sytuacji, objętych tym unormowaniem. W pozostałych, znacznie liczniejszych przypadkach, zasada ta ze wszystkimi jej skutkami, funkcjonuje nadal”, powodując możliwość powstania niekorzystnych skutków dla nieznanego prawa”. Por. szerzej Z. Duniewska, „*Ignorantia iuris nocet*” w *prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 115 i n; W. Taras, *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 1, s. 65.

⁹³ H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 144–145.

⁹⁴ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970, s. 146.

⁹⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 69.

oraz prywatnych⁹⁶. Powszechność jego obowiązywania ma więc charakter podmiotowy, ze względu na jego zakres przestrzenny tj. obszar działania organów stanowiących akty prawa miejscowego⁹⁷. Przepisy powszechnie obowiązujące mają moc obowiązującą w stosunku do określonych ogólnie kategorii podmiotów, bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z normodawcą⁹⁸. Zatem, akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego mogą być podmioty przebywające na terenie działania danego organu jednostki samorządu terytorialnego lub organu terenowego administracji rządowej. Mogą być to również osoby nie będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego, np. korzystający ze środków transportu turyści, jak również, każdy podmiot, który zamierza podjąć czynności lub działania na obszarze działalności organu, np. na obszarze gminy, inwestorzy zobowiązani są przestrzegać ustaleń planów miejscowych, dotyczących projektowanych zamierzeń inwestycyjnych⁹⁹.

Adresatami aktów prawa miejscowego mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (np. właściciele nieruchomości, właściciele psów, osoby prowadzące działalność gospodarczą itp.). Dany akt prawa miejscowego może zatem nie być adresowany do wszystkich kategorii adresatów, lecz tylko do niektórych z nich¹⁰⁰, pod warunkiem, że istnieje podstawa prawna i stan faktyczny uzasadniający jego podjęcie¹⁰¹. O tym, czy w danym przypadku dojdzie do zawężenia grupy adresatów poprzez wskazanie kryterium ich wyodrębnienia, decyduje zarówno rodzaj aktu prawa miejscowego (akt wykonawczy lub porządkowy), jak też jego treść (rodzaj regulowanej materii)¹⁰².

Niebudzący moim zdaniem żadnych wątpliwości, wynikający zresztą wprost z regulacji konstytucyjnej i potwierdzony w ustrojowych ustawach samorządowych, powszechny charakter aktów prawa miejscowego jest też dostrzegany w doktrynie¹⁰³. Odnaleźć jednak można także przykłady poglą-

⁹⁶ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, op. cit., s. 27.

⁹⁷ J. Jeżewski, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 167.

⁹⁸ Por. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, op. cit., s. 81.

⁹⁹ Por. A. Kidyba, A. Wróbel, *Ustrój i zadania administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993, s. 28–29.

¹⁰⁰ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, op. cit., s. 27.

¹⁰¹ Por. J. Majchrowski (red.), *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, s. 158.

¹⁰² D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 70–71.

¹⁰³ Np. wątpliwości co do przestrzeni obowiązywania aktów prawa miejscowego podnosi M. Szewczyk. Tenże, *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod. red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 405–414.

dów odmiennych. M. Kulesza¹⁰⁴ i J. Ciapała¹⁰⁵ odróżniając „przepisy gminne” od „prawa miejscowego” wyrażają pogląd, że tylko niektóre z tych pierwszych mają charakter powszechnie obowiązujący. J. Ciapała idzie zresztą w tych poglądach jeszcze dalej. Jego zdaniem, przewidziane w art. 40 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie blankietowe nie pozwala przyjmować, „by za pomocą wydanego na jego podstawie aktu możliwe było władcze oddziaływanie i wkraczanie w sferę wolności i praw jednostek oraz innych podmiotów prawa. Zatem, ta część przepisów gminnych stanowiłaby w istocie akty o cechach zbliżonych do aktów wewnętrznego kierownictwa (art. 93 Konstytucji RP)”.

Pogląd ten nie znajduje moim zdaniem żadnego uzasadnienia. Aktualnie założenia ustrojowe nie uzasadniają tezy, że nie jest możliwe stanowienie powszechnie obowiązującego prawa na podstawie norm blankietowych. Taka możliwość wynika z Konstytucji RP, która wyraźnie to akcentuje różnicując sposób konstruowania upoważnień do stanowienia rozporządzeń (art. 93) i aktów prawa miejscowego (art. 94), tym ostatnim pozostawiając znacznie większą swobodę.

Podkreślić przy tym należy, że w świetle Konstytucji RP jest tylko jeden rodzaj aktów prawa miejscowego – akty stanowienia prawa. Przepisy ustawowe zaś, regulując zasady wydawania aktów prawa miejscowego wskazują, że mogą być one stanowione również w oparciu o upoważnienie blankietowe. Także jednak i te akty mają charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a nie „zbliżony do aktów wewnętrznego kierownictwa”.

Ocena, czy dana uchwała zawiera normy powszechnie obowiązujące, a więc czy jest aktem prawa miejscowego, może w praktyce budzić wątpliwości. Nie zawsze bowiem łatwo udaje się ocenić, czy dana uchwała skierowana jest na zewnątrz, do mieszkańców i innych podmiotów, czy też dotyczy relacji wewnątrz danego układu organizacyjnego. Ostateczne rozstrzygnięcie tego dylematu w konkretnej sprawie należeć będzie do sądu. Odmówienie danej uchwale waloru powszechności obowiązywania skutkować będzie każdorazowo nie zaliczeniem jej do kategorii aktów prawa miejscowego, nie zaś jej przynależnością do kategorii aktów prawa miejscowego wewnętrźnie obowiązującego¹⁰⁶.

Zakres mocy wiążącej aktów prawa miejscowego, należy również odnieść do terytorialnego zasięgu. Jak wynika z regulacji konstytucyjnej, akty pra-

¹⁰⁴ Por. np. M. Kulesza, *Opinia dla Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 9, s. 33; tenże, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2.

¹⁰⁵ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, Nr 3.

¹⁰⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 71–72.

wa miejscowego obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Terytorialny zasięg działania ograniczony został do obszaru poszczególnych organów samorządu terytorialnego oraz rządowej administracji w województwie¹⁰⁷. Przepisy aktów prawa miejscowego są zatem pod względem obowiązywania objęte granicami danego podziału administracyjnego¹⁰⁸. Tak więc w wypadku aktów gminnych, ich zasięg działania nie może przekraczać granic gminy, w wypadku aktów powiatowych – granic powiatu, w wypadku zaś aktów województwa – granic województwa.

Nie oznacza to jednak, że terytorialny zasięg obowiązywania aktów prawa miejscowego pokrywać się musi ściśle z obszarem danej jednostki. Można je bowiem stanowić także dla mniejszych terenów, obejmujących jedynie część terytorium danej jednostki. Wprost zasada ta wyrażona została jedynie w ustawie o samorządzie województwa¹⁰⁹. W ustawie o samorządzie powiatowym natomiast odniesiona została jedynie do aktów o charakterze porządkowym (organy powiatu mogą je stanowić na obszarze części powiatu przekraczającym jednak obszar gminy¹¹⁰), zaś w ustawie zaś o samorządzie gminnym w ogóle jej nie wyrażono, co nie oznacza jej nieobowiązywania. Zatem, mimo że nie zawsze jest to wyraźnie wskazane w ustawach ustrojowych, przyjąć należy, że obowiązywanie aktów prawa miejscowego ograniczone może być do części obszaru danej jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość taką przewiduje zresztą szereg przepisów szczegółowych, np. ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zasięg terytorialny obowiązywania aktów prawa miejscowego może nie pokrywać się z granicami jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej w województwie, a także w razie stanowienia prawa miejscowego w związku z zawartym porozumieniem (np. przez związek gmin). W takim przypadku, akty prawa miejscowego obejmować mogą zarówno cały obszar wszystkich jednostek samorządowych objętych porozumieniem, jak i jego części¹¹¹.

¹⁰⁷ P. Dobosz, *Komentarz do art. 40 [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007, s. 388.

¹⁰⁸ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 121.

¹⁰⁹ Art. 89 ust 1 ustawy o samorządzie województwa: „(...) sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części”.

¹¹⁰ Art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹¹¹ P. Dobosz, *Komentarz do art. 40*, op. cit., s. 388.

Utrata mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego

5.1. Uwagi ogólne

W związku z obowiązywaniem zasady jawności prawa konieczne jest omówienie sytuacji, w których następuje utrata mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego oraz wskazania reguł umożliwiających wyrażne zaakcentowanie ich wyeliminowania z obrotu prawnego¹. Przejrzystość porządku prawnego wymaga bowiem, aby informacja o utracie mocy prawnej każdego aktu normatywnego następowała w tym samym trybie, w jakim przewidywane jest jego ogłoszenie.

Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego, może nastąpić co do zasady na skutek zastosowania tzw. klauzuli derogacyjnej lub wygaśnięcia jego obowiązywania². Pod pojęciem klauzuli derogacyjnej należy rozumieć prawną utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego, zarówno na skutek działań podjętych przez organy prawodawcze, jak również w wyniku negatywnej weryfikacji jego treści w trybie nadzorczym lub kontrolnym. W praktyce, najczęstszym sposobem utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego jest jego uchylenie lub zmiana (uzupełnienie) przez organ, który go wydał. Klauzula derogacyjna może być także zawarta w akcie hierarchicznie wyższego rzędu. Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego może być wreszcie następstwem wydania rozstrzygnięcia przez organ nadzoru lub orzeczenia przez sąd administracyjny, bądź Trybunał Konstytucyjny.

¹ Zob. A. Wiktorowicz, *Istota nadzoru nad samorządem terytorialnym ze szczególnym uwzględnieniem kryterium legalności* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, pod red. Z. Bukowskiego, S. Kamosińskiego, Bydgoszcz 2014, s. 149–162; K. Czyżycka, U. Torbus, *Zasada jawności nadzoru w samorządzie terytorialnym* [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2015, s. 166–181.

² Por. J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 170.

Warunkiem zastosowania klauzuli derogacyjnej we wszystkich podanych przypadkach jest jednak precyzyjne wskazanie przez właściwy organ normy prawnej tracącej moc obowiązującą³. W tym zakresie, za specyficzną formę klauzuli derogacyjnej należy uznać utratę mocy obowiązującej aktu organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w związku z jego nieprzedłożeniem do zatwierdzenia lub odmową zatwierdzenia przez organ uchwałodawczy. Takie działanie skutkuje z mocy prawa utratą mocy obowiązującej przepisów, bez konieczności ich precyzyjnego wskazania przez organ uchwałodawczy.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku wygaśnięcia mocy prawnej aktu prawa miejscowego. Ocena, czy dana norma prawna wygasła, dokonywane jest bowiem przez jej adresata na własne ryzyko, przy uwzględnieniu określonych zadań warunkujących utratę mocy obowiązującej aktu, np. osiągnięcia celu, dla którego norma była wydana, czy zmiany stanu faktycznego będącego podstawą jej wydania⁴.

5.2. Uchylenie lub zmiana aktu przez organ prawodawczy

Podstawowym sposobem utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego jest jego uchylenie lub zmiana przez organ normodawczy. Inicjatywę w tym zakresie może wykazać zarówno organ, który wydał przedmiotowy akt, jak również mieszkańcy danej jednostki podziału terytorialnego, organizacje społeczne, czy też organy kontroli.

Inicjatywa własna organu prawodawczego w przedmiocie uchylenia lub zmiany aktu prawa miejscowego nie powinna budzić większych zastrzeżeń w odniesieniu do terenowych organów administracji rządowej. Pewne wątpliwości interpretacyjne mogą pojawić się natomiast przy analizie inicjatywy uchwałodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawy samorządowe nie przewidują bowiem stosownych regulacji prawnych zawierających krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia propozycji uchylenia lub zmiany aktu prawodawczego, statuując jedynie zasadę przygotowywania przez organy wykonawcze projektów uchwał dla organów stanowiących (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 41 ust. 2 pkt 3, 4 ustawy o samorządzie województwa). Opracowywanie projektów uchwał nie jest jednak tożsame z posiadaniem w tym zakresie wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej, która może także wynikać z regulacji statutowych poszczególnych jednostek

³ Szerzej na ten temat zob. *ibidem*, s. 170–171.

⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 393.

samorządu terytorialnego⁵. Statuty poświęcają bowiem prawu inicjatywy uchwałodawczej więcej uwagi, przyznając to uprawnienie, obok organów wykonawczych, także:

- 1) przewodniczącym rad (sejmiku),
- 2) komisjom,
- 3) klubom i kołom radnych,
- 4) określonej grupie radnych (np. pięciu radnych),
- 5) poszczególnym (pojedynczym) radnym,
- 6) przewodniczącemu zarządu powiatu i zarządu województwa,
- 7) przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (np. przewodniczącemu zarządu dzielnicy) oraz sołtysom⁶.

Jedną z podstawowych form uzyskiwania przez terenowe organy administracji publicznej, zarówno rządowe, jak i samorządowe informacji o problemach życia lokalnego, sprzyjających powstawaniu inicjatyw prawotwórczych, jest ocenianie pracy i analiza sprawozdań z działalności jednostek organizacyjnych (wydziałów, referatów) aparatów pomocniczych organów oraz innych instytucji lokalnych⁷.

Z regulacji statutowych może wynikać także inicjatywa uchwałodawcza, bądź uprawnienie do występowania wobec podmiotów ją posiadających z wnioskiem o podjęcie takiej inicjatywy przez mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego lub organizacje społeczne⁸. Podmioty te mogą składać stosowne wnioski (opinie, skargi, projekty) w dowolny sposób, np. na spotkaniach z radnymi, bezpośrednio do komisji, czy też za pośrednictwem prasy, radia i telewizji. Projekty uchwał zgłaszane przez te podmioty mogą zaś dotyczyć przykładowo rozstrzygnięć w sprawach rozwoju i funkcjonowania sieci handlowej i usługowej, komunikacji lokalnej, osiedlowych (wiejskich) placówek opieki zdrowotnej, programu społeczno – gospodarczego miasta (dzielnicy, gminy), zagospodarowania przestrzennego, jak również innych uchwał dotyczących funkcjonowania wspólnoty⁹.

Przyjąć także należy, że uprawnienie do zgłoszenia wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przysługuje także innym podmiotom, które uczestniczą w sesjach lub posiedzeniach terenowych organów administracji publicz-

⁵ Por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 2515/95, OwSS 1996, Nr 1, s. 13.

⁶ A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 61.

⁷ Szerzej na ten temat zob. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 149–150.

⁸ Por. T. Fuks, *Konstytucyjne problemy reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 4, s. 71.

⁹ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 149.

nej. Przykładowo zaliczyć do nich można kierowników organów administracji specjalnej (dyrektora urzędu morskiego, dyrektora okręgu lasów państwowych), instytucji i przedsiębiorstw (dyrektora fabryki, prezesa spółdzielni mieszkaniowej, rektora uczelni itd.). Podmioty te – w ramach np. składania informacji – mogą sugerować organowi prawodawczemu podjęcie określonych rozwiązań prawnych, czy też wyrażać opinię co do projektów uchwał będących przedmiotem debaty sesyjnej¹⁰.

Model procesu prawotwórczego uwzględniający wymienioną powyżej inicjatywę podmiotów zewnętrznych zapewnia optymalizację normodawstwa lokalnego w takim stopniu, że:

- 1) służy wypracowaniu racjonalnych rozwiązań,
- 2) sprzyja uzyskaniu szerokiego poparcia społecznego dla projektu aktu prawnego,
- 3) dzięki współuczestnictwu społeczeństwa w przygotowywaniu aktu prawnego zapewnia współudział ludności w jego wykonywaniu,
- 4) sprzyja wyjaśnianiu nieporozumień i przeciwstawianiu się błędnym koncepcjom¹¹.

Podobne warunki dla inicjowania wydawania aktów prawotwórczych istnieją w ramach koordynacji i kontroli przedsięwzięć oraz innych form realizacji zadań przez wojewodów – wskazanych w szczególności w art. 15–18 ustawy o administracji rządowej w województwie – względem terenowych organów administracji rządowej. W ramach tych uprawnień wojewodowie mogą nie tylko inspirować działalność prawotwórczą, ale także oceniać (opiniować) własne projekty tych organów.

Inicjatywa prawotwórcza może pochodzić także od innych organów państwa, sprawujących kontrolę nad działalnością terenowych organów administracji publicznej. Tytułem przykładu wskazać można Rzecznika Praw Obywatelskich, który stosownie do art. 14 pkt 2 w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹², ma prawo skierowania wystąpienia do organu, w którego działaniu stwierdził naruszenie praw i wolności obywateli, co skutkuje obowiązkiem ustosunkowania się tego organu do takiego wystąpienia.

Inicjatywę w omawianym zakresie posiada także prokurator, który w celu ochrony praworządności, został wyposażony w uprawnienia do kontroli zgodności z prawem każdej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego oraz rozporządzeń wojewody, bez względu na ich charakter i przed-

¹⁰ Ibidem, s. 150–151.

¹¹ Por. S. Zawadzki, *Działalność uchwałodawcza rad narodowych jako proces decyzyjny*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 3, s. 45.

¹² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1648 ze zm.).

miot¹³. Stosownie do art. 5 ustawy o prokuraturze¹⁴, w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenia wojewody prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie.

Omówiona powyżej inicjatywa w zakresie uchylenia lub zmiany aktu prawa miejscowego ma charakter co do zasady jedynie opiniodawczy i w żadnym razie nie wpływa na swobodę prawotwórczą właściwych organów administracji publicznej. W przypadku jednak, gdy wydanie aktu prawa miejscowego jest obligatoryjne, uchylenie aktu dotychczas obowiązującego przez organ, który go ustanowił, skutkuje koniecznością zastąpienia go nową regulacją. Uchylenie aktu prawotwórczego lub zmiana niektórych jego przepisów powinna być ponadto wyraźnie określona w klauzuli derogacyjnej zawartej w nowym akcie prawnym, warunkiem zaś utraty mocy obowiązującej przepisów dotychczasowych jest co do zasady ogłoszenie nowej regulacji prawnej w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

5.3. Utrata mocy obowiązującej aktu na skutek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub orzeczenia sądu administracyjnego¹⁵

Stosownie do art. 171 Konstytucji RP, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Zgodnie zaś z art. 184 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Wskazana regulacja konstytucyjna poprzez wprowadzenie pojęć „nadzoru” i „kontroli” znacznie różnicuje zakres swobody prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego względem terenowych organów administracji rządowej. Jednostki samorządu terytorialnego w omawianym zakresie podlega-

¹³ J. Borkowski, *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 9, s. 20.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2011 roku, Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

¹⁵ Podrozdział jest zmieniony z wykorzystaniem artykułu Z. Kopacza, „Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na skutek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub orzeczenia sądu administracyjnego”, który ukazał się w „Studiach Prawnoustrojowych” Nr 9, Olsztyn 2009, s. 479–485.

ją bowiem zarówno nadzorowi właściwych organów administracji publicznej, jak i kontroli sądów administracyjnych, podczas gdy terenowe organy administracji rządowej co do zasady kontroli sądów administracyjnych. Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad aktami prawa miejscowego stanowionymi przez wojewodę i organy administracji niezespolonej wprowadza dopiero art. 61 ustawy o administracji rządowej w województwie. Ponadto, w doktrynie prawa administracyjnego zgodnie przyjmuje się, że kontrola polega na porównaniu stanu istniejącego ze stanem postulowanym i wskazywaniu na tej podstawie różnicy między tym, co istnieje, a tym jak być powinno oraz ustaleniu przyczyn tej różnicy i sformułowaniu zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk¹⁶. Nadzór obejmuje natomiast badanie działalności danego podmiotu administracyjnego (kontrolę) połączone z możliwością jej modyfikacji w celu zapewnienia zgodności z prawem¹⁷.

Uwzględniając jednak sposób sprawowania kontroli przez sądy administracyjne dla potrzeb niniejszego opracowania przyjąć należy, że zarówno pod pojęciem nadzoru, jak i kontroli należy rozumieć sytuację, w których podmiot kontrolujący może wpływać bezpośrednio na działalność podmiotu kontrolowanego, wyposażony jest więc w środki o charakterze władczym, nie będąc przy tym organem strukturalnie nadrzędnym nad podmiotem kontrolowanym¹⁸.

Większych problemów interpretacyjnych nie budzi natomiast kryterium kontroli nad działalnością prawotwórczą terenowych organów administracji publicznej, zarówno samorządowych, jak i rządowych. Z regulacji konstytucyjnej wynika bowiem, że podstawowym kryterium kontroli jest legalność. Legalność stanowi ponadto zasadnicze kryterium kontroli w odniesieniu do działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego i wskazane jest obecnie także, w ślad za Konstytucją RP, we wszystkich trzech ustrojowych ustawach samorządowych, tj. art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 79 ustawy o samorządzie województwa. Wyjątek w tym zakresie stanowi art. 5 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁹, który dopuszcza kontrolę

¹⁶ Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1994, s. 188; J. Lang, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 229.

¹⁷ Por. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 14; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 214–215 oraz uchwałę TK z dnia 5 października 1994 roku, sygn. akt W 1/94, OTK1994, Nr 2, poz. 47.

¹⁸ Por. J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 10, s. 43; Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 III 1990 roku*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 12, s. 53.

¹⁹ Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 roku, poz. 1113 ze zm.).

gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Nieco odmienna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do terenowych organów administracji rządowej. Stosownie bowiem do art. 61 ustawy o administracji rządowej w województwie, nadzór Prezesa Rady Ministrów nad aktami prawa miejscowego stanowionymi przez wojewodę lub organy administracji niezespólonej uwzględnia – obok legalności – także kryterium zgodności z polityką rządu oraz rzetelności i gospodarności.

Nie zmienia to jednak faktu, że najważniejszym kryterium kontroli wszystkich aktów prawa miejscowego stanowionych przez terenowe organy administracji publicznej – któremu podporządkowane są wszystkie inne kryteria oceny – jest legalność. Oznacza to, że pozostałe kryteria kontroli można uwzględnić jedynie w ramach obowiązującego prawa, bo choć są to kryteria szczególne, nie mogą być sprzeczne z prawem. Warto także wskazać, że podczas gdy kryterium legalności jest tylko zgodność z prawem, to kryterium, np. celowości jest jednocześnie i kryterium celowości i kryterium zgodności z prawem²⁰.

W znaczeniu węższym, legalność odnosi się do aktu kontroli i oceny działalności podmiotu pod względem jej zgodności z obowiązującym prawem pozytywnym²¹. W szerszym znaczeniu, kryterium to stosuje się również do aktu nadzoru, w tym sensie, że prawo powinno obligować do zastosowania odpowiedniego środka w celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a po drugie powinno określać sam środek nadzoru, organ właściwy do jego wydania oraz przypadki i tryb, w którym może on być zastosowany²².

Legalność działania terenowych organów administracji publicznej winna być oceniana zarówno z punktu widzenia formalnej zgodności z prawem (tryb, kompetencje), jak i zgodności merytorycznej (treściowej)²³. Kontrola legalności działań administracji publicznej z reguły przebiega zatem w trzech płaszczyznach:

²⁰ Szerzej na temat kryteriów kontroli zob. J. Boć, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003, s. 332–334.

²¹ Szerzej na ten temat zob. Z. Tabor, *Teoretyczne podstawy legalności*, Katowice 1998, s. 24 i nast.

²² Por. K. Podgórski, *Zagadnienie nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 6, s. 77; D. Kurzyna-Chmiel, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003, s. 26.

²³ Szerzej na ten temat zob. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 127–139. Por. także J. Nowacki, *Problem moralnej indyferentności przepisów prawa pozytywnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”. Nauki humanistyczno-społeczne, Łódź 1966, z. 47, s. 23.

- 1) oceny zgodności aktu z prawem materialnym;
- 2) dochowania wymaganej prawem procedury oraz
- 3) respektowania reguł kompetencji²⁴.

Podstawowym zadaniem kontroli sprawowanej z uwzględnieniem kryterium legalności jest zachowanie spójności całego systemu prawa, które sprowadza się do zgodności względem siebie aktów normatywnych tego samego rzędu, jak również zgodności aktów prawodawczych niższego rzędu z aktami wyższego stopnia. Warto w tym miejscu wskazać, że kryterium legalności działania organów administracji publicznej ma ścisły związek z pojęciem praworządności, rozumianej jako obowiązek przestrzegania prawa, czy też podejmowania działalności na podstawie i w granicach prawa. Niewątpliwie bowiem działalność terenowych organów administracji publicznej o charakterze władczym obejmuje, oprócz wydawania i wykonywania indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, także podejmowanie normatywnych aktów prawnych, mocą których ustanawiane są obowiązujące normy generalne i abstrakcyjne. Praworządność zaś jako wymóg przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej obejmuje wszystkie wskazane rodzaje działalności, podejmowanej przez te organy²⁵.

Poza kryteriami nadzoru istnieją zasadnicze różnice także w zakresie skutków negatywnej weryfikacji aktów prawa miejscowego przez organy nadzoru właściwe dla działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W świetle ustaw samorządowych (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa), negatywna weryfikacja przez organ nadzoru (wojewodę, regionalną izbę obrachunkową) aktu prawa miejscowego wydanego przez organ jednostki samorządu terytorialnego skutkuje jego nieważnością, przy czym, jedyną przesłanką uzasadniającą stwierdzenie jego nieważności jest sprzeczność z prawem. Podnieść przy tym należy, że powołane przepisy stanowią samodzielną podstawę do wydania orzeczenia w za-

²⁴ Zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 16; B. Adamiak, *Stwierdzenie nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Przegląd Prawa i Administracji 1996, No 1871, s. 49; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 1–2, s. 101–103 oraz wyrok NSA z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 25 listopada 1993 roku, sygn. akt SA/Wr 1520/93, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 23 grudnia 1996 roku, sygn. akt SA/Wr 949/96, niepublikowany; postanowienie TK z dnia 4 lutego 1998 roku, sygn. akt Ts 1/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 18; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 roku, sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, s. 62–69.

²⁵ Por. J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 32–33.

kresie nieważności omawianych aktów i nie zachodzi w tym zakresie potrzeba odwoływania się przez organ nadzoru do przesłanek stwierdzenia nieważności, określonych w art. 156 kpa²⁶. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest bowiem decyzją administracyjną. Przedmiotem rozstrzygnięcia nie jest wydykt w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, lecz orzeczenie o zgodności lub sprzeczności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego²⁷. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest zatem następstwem stosunku prawnego nadzoru. Stosowanie odpowiednio przepisów kpa należy zaś rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawy samorządowe nie normują cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego²⁸.

Orzeczenie o nieważności aktu prawa miejscowego zapada w razie ustalenia, że jest ono dotknięte wadą kwalifikowaną polegającą na tego rodzaju sprzeczności z prawem, które należy uznać za istotne naruszenie konkretnych norm prawnych²⁹. Przedmiotowe orzeczenie ma charakter deklaratoryjny i działa ze skutkiem *ex tunc*, pozbawiając zakwestionowany akt mocy wiążącej od momentu jego podjęcia³⁰. Pozbawienie zaś danego aktu normatywnego bytu prawnego oznacza, że wszelkie czynności prawne i faktyczne podjęte na jego podstawie należy uznać za czynności podjęte bez podstawy prawnej. Stwierdzenie nieważności może przy tym dotyczyć całości, jak i części uchwały (zarządzenia), a nawet jednego ze zdań współrzędnie złożonych tego aktu³¹.

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 267). Por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 2; wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 roku, sygn. akt SA/Gd 965/90, niepublikowany. Zob. także M.Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, pod. red. J. Górala, R. Hausera, J. Trzcińskiego, Warszawa 2005, s. 395 oraz B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 6, s. 49.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 2.

²⁸ D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 228.

²⁹ Por. Z. Kmiecik, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 28 oraz wyrok NSA z dnia 12 października 1990 roku, sygn. akt. SA/Lu 663/90, OSP 1991, Nr 2, poz. 34.

³⁰ Por. wyrok NSA z dnia 12 października 1990 roku, sygn. akt SA/Lu 663/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 6; uchwała TK z dnia 14 września 1994 roku, sygn. akt W 5/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 roku, sygn. akt III SA 2006/99, ONSA 2001, Nr 1, poz. 23. Zob. także J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru...*, op. cit., s. 47.

³¹ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 roku, sygn. akt I SA/Wr 628/96, OwSS 1996, Nr 4.

Zakwestionowane przez organ nadzoru normy prawne nie mogą być zmienione, ani uchylone przez organ, który je wydał. W ich miejsce może być natomiast wprowadzona nowa regulacja prawna, podlegająca weryfikacji w nowym postępowaniu nadzorczym³².

Stosownie do art. 61 ustawy o administracji rządowej w województwie, negatywna weryfikacja przez Prezesa Rady Ministrów aktu prawa miejscowego wydanego przez terenowy organ administracji rządowej skutkuje jego uchYLENIEM. Przedmiotowe rozstrzygnięcie działa zatem ze skutkiem *ex nunc*, pozbawiając zakwestionowany akt mocy wiążącej na przyszłość.

Tożsame w skutkach prawnych jest natomiast orzeczenie sądu administracyjnego wydane w następstwie kontroli legalności aktów prawa miejscowego stanowionych, zarówno przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowe organy administracji rządowej. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność aktu prawa miejscowego ma charakter deklaratoryjny, działa ze skutkiem *ex tunc*, pozbawiając akt mocy wiążącej od chwili jego wydania³³.

Bez względu jednak na zakres skutków omówionych powyżej rozstrzygnięć i orzeczeń, zasada jawności i przejrzystości prawa wymaga, aby informacja o utracie mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego w tych trybach następowała w taki sam sposób, jak jego ogłoszenie. W tym ujęciu podnieść należy, że wcześniej obowiązująca regulacja prawna zdaje się że nie była niewystarczająca dla realizacji wskazanych zasad. W obecnym stanie prawnym, stosownie do art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej, rozstrzygnięcia organów nadzoru nad aktami prawa miejscowego stanowionymi przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy.

Brak zupełności w regulacji dotyczącej obowiązku publikacji rozstrzygnięć organów nadzoru w poprzedni stanie prawnym mógł wynikać z faktu, że – odmiennie niż w przypadku aktów prawa miejscowego – publikacja omówionych powyżej aktów nadzorczych i kontrolnych nie warunkuje ich wejścia w życie. Wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego lub orzeczenia sądu administracyjnego następuje bowiem z chwilą uzyskania przez nie pra-

³² Wyrok NSA z dnia 16 września 1993 roku, sygn. akt SA/Kr 1501/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 134.

³³ Por. W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, op. cit., s. 145.

womocności³⁴. Zgodnie z ustawami samorządowymi (art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 86 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa), rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Stosownie zaś do art. 168 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁵, orzeczenie sądu administracyjnego jest prawomocne, jeśli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy. Mimo braku stosownej regulacji prawnej, przyjąć należy, że także akty nadzoru nad działalnością prawotwórczą terenowych organów administracji rządowej podlegają także wykonaniu niezależnie od obowiązku ich publikacji.

Wydaje się jednak, że w świetle założeń niniejszej rozprawy, uzupełnienie regulacji dotyczącej publikacji także o akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego uznać należy jako pozytywny kierunek zmian.

5.4. Derogacja aktu prawa miejscowego w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego

Istnienie w demokratycznym państwie prawnym hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego wymaga stworzenia jasnych gwarancji podporządkowania norm prawnych aktów niższej rangi, przepisom aktów rangi wyższej, w tym przede wszystkim ustawie zasadniczej. Instytucjonalną formą zapewnienia tej nadrzędności jest kontrola hierarchicznej zgodności obowiązującego prawa, która w Polsce sprawowana jest przez Trybunał Konstytucyjny³⁶.

Akty prawa miejscowego mogą być przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie kontroli konkretnej, polegającej na rozpatrywaniu pytań prawnych (art. 193 Konstytucji RP) oraz skarg konstytucyjnych (art. 188 pkt 5 w zw. z art. 79 Konstytucji RP). Możliwość poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego także aktów prawa miejscowego przy zastosowaniu wskazanych instytucji prawnych związana jest z pominięciem odpowiednio w art. 193 i art. 79 Konstytucji RP klauzuli zawężają-

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 1999 roku, sygn. akt. I SA 1483/99, ONSA 2000, Nr 4, poz. 174 oraz postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 roku, sygn. akt II SA 1331-1332/00, OSP 2000, Nr 9, poz. 136.

³⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jedn. Dz.U. z 2012 roku, poz. 270 ze zm.).

³⁶ Por. J. Oniszczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1996*, Warszawa 1998, s. 5.

cej właściwość Trybunału do aktów wydawanych przez centralne organy państwowe (por. art. 188 pkt 3 Konstytucji RP)³⁷.

Stosownie do art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym³⁸, badanie aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny przebiega, podobnie jak przy nadzorze właściwych organów i kontroli sądu administracyjnego, w trzech płaszczyznach:

- 1) treści aktu,
- 2) kompetencji organu do wydania tego aktu,
- 3) zachowania ustawowego trybu wymaganego do jego wydania.

Powyższe kryteria kontroli muszą być stosowane łącznie, co oznacza, że badanie każdego aktu lub jego części powinno polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej³⁹.

Badanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z prawem aktów prawa miejscowego dotyczy jednak wyłącznie hierarchicznej zgodności norm prawnych w nich zawartych i przebiega z uwzględnieniem wzajemnych relacji między normami o różnej randze prawnej (kontrola pionowa)⁴⁰. Rozstrzyganie konfliktów poziomych między normami o tej samej randze pozostawione jest natomiast organom nadzoru oraz sądom administracyjnym⁴¹.

Formalna i kompetencyjna ocena zachowania wymaganego prawem trybu i właściwości organu do wydania aktu normatywnego, stanowi zasadniczo punkt wyjścia dla kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych. Brak legalności zaskarżonego aktu, opartego niesłusznie o określony przepis ustawy, stanowi dostateczną podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności, bez potrzeby wnikania w analizę zgodności tego aktu normatywnego ze wskazanymi jako podstawa kontroli przepisami konstytucyjnymi lub ustawowymi⁴².

³⁷ Por. R. Hauser, A. Kabat, *Pytanie prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, Nr 1, s. 28–29; W. Kręcis, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, Nr 5, s. 62–63; F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, Nr 5, s. 9.

³⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 106 ze zm.).

³⁹ Por. A. Kabat, S. Paweła, *Przebieg postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 10, s. 32; Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 roku*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. N. Gajl*, pod red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 253; L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 20.

⁴⁰ Zob. wyrok TK z dnia 24 maja 1999 roku, sygn. akt P 10/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 77.

⁴¹ Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 roku, sygn. akt K 2/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 36.

⁴² J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 760.

Uchybienie wskazanym powyżej elementom procedury może być bowiem kwalifikowane jako naruszenie art. 7 Konstytucji RP, gdyż przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa⁴³.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Powszechnie obowiązująca moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oznacza związanie nimi wszystkich organów orzekających. Podporządkowanie to dotyczy zarówno orzeczeń stwierdzających zgodność lub brak niezgodności kwestionowanego aktu z Konstytucją, jak i orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność. Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, oznacza zaś co do zasady ich niezaskarżalność bez względu na rodzaj, jak również prawomocność z chwilą ogłoszenia⁴⁴.

Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego następuje co do zasady w sytuacji orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jego niezgodności z aktami wyższego rządu⁴⁵. Przedmiotowe orzeczenie jest bowiem zda-

⁴³ Ibidem, s. 761.

⁴⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 6, s. 30. Jedyny wyjątek przewidziany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, stanowi, że na postanowienia w sprawie nienadania dalszego biegu wniosкови, w tym także skardze konstytucyjnej, przysługuje zażalenie do Trybunału.

⁴⁵ Wskazać jednak należy, że nie wszystkie negatywne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wywołują skutek bezpośredni w postaci utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej. Wśród orzeczeń, które co prawda stwierdzają niekonstytucyjność, ale nie powodują derogacji przepisu z obrotu prawnego wymienić należy przede wszystkim tzw. orzeczenia interpretacyjne oraz orzeczenia o zaniechaniu ustawodawczym. W powołanych orzeczeniach, Trybunał Konstytucyjny wskazuje jedynie znaczenia przepisu, przy którego zastosowaniu będzie on niezgodny z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. W takim przypadku, podmiot względem którego zastosowano przepis w zakresie, który narusza – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – hierarchiczną zgodność aktów normatywnych, będzie mógł żądać wzruszenia wydanego w sprawie ostatecznego rozstrzygnięcia, mimo że zakwestionowany przepis nie utraci mocy obowiązującej na skutek wejścia w życie przedmiotowych orzeczeń – Por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2004 roku, sygn. akt FSK 16/04, ONSAiWSA 2004, Nr 2, poz. 41. Szerzej na temat negatywnych orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego oraz orzeczeń o zaniechaniu ustawodawczym zob. J. Trzciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 1, s. 3 i nast.; Tenże, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, pod. red. W. Skrzydły, Warszawa 2005, s. 94 i nast. oraz D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod. red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 73; A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod. red. K. Działochy, Warszawa 2005, s. 104–106; Tenże, *Stosowanie Konstytucji w działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod. red. R. Hausera, L. Nawackiego, Warszawa 2005, s. 35–36.

rzeniem prawnym powodującym zmianę stanu prawnego, albowiem od momentu wejścia orzeczenia w życie dotychczasowa norma prawna przestaje być regułą powinnoego zachowania⁴⁶.

W świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji RP akt normatywny, którego niekonstytucyjność stwierdził Trybunał Konstytucyjny, traci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia, chyba że Trybunał określi inny termin utraty tej mocy. Oznacza to, że akt normatywny:

1) korzysta z domniemania konstytucyjności do czasu jego obalenia przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające jego niezgodność, a ponadto;

2) moc obowiązującą odbiera mu dopiero orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które w tym zakresie ma charakter prospektywny,

3) mimo zaś autorytatywnego stwierdzenia niekonstytucyjności może on być stosowany w okresie ustalonym przez Trybunał Konstytucyjny, co skutkuje możliwością wydania na jego podstawie innych aktów normatywnych lub aktów stosowania prawa⁴⁷.

Dla oceny skutków prawnych negatywnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego niezbędne jest zatem przede wszystkim określenie daty jego wejścia w życie. Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wchodzą w życie z dniem ogłoszenia w organie publikacyjnym. Zgodnie zaś z art. 79 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wyroki Trybunału o niezgodności aktu prawa miejscowego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania wskazanego organu publikacyjnego jest dniem ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸.

W świetle art. 190 Konstytucji RP, utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu prawa miejscowego następuje, co do zasady z dniem wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Wyjątkowo i na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w powyższym przepisie, Trybunał może określić inny termin utraty jego mocy obowiązującej, przy czym okres ten nie może być dłuższy niż 12 miesięcy. Nadanie orzeczeniu klauzuli przedłużonej mocy prawnej aktu normatywnego ma charakter uznaniowy, albo-

⁴⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 12, s. 20–21.

⁴⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 2, s. 15–16.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 3 marca 1999 roku, sygn. akt I SA 630/98, ONSA 2000, Nr 1, poz. 25. Por. R. Szustakiewicz, *Wznowienie postępowania administracyjnego w trybie art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Radca Prawny” 2004, Nr 6, s. 57.

wiem tylko od oceny Trybunału zależy, czy niekonstytucyjny akt prawny utraci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia, czy też w terminie późniejszym⁴⁹.

5.5. Nieprzedłożenie do zatwierdzenia lub odmowa zatwierdzenia przez organ stanowiący aktu porządkowego organu wykonawczego

Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego może także nastąpić w przypadku podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o odmowie zatwierdzenia przepisów porządkowych organu wykonawczego, albo z chwilą zakończenia sesji rady, na której winno nastąpić – a nie nastąpiło – przedstawienie do zatwierdzenia stosownego aktu w tym zakresie. Sytuacja ta dotyczy jednak wyłącznie zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz uchwał zarządu powiatu, wydanych w przypadkach nie cierpiących zwłoki odpowiednio na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁵⁰.

Zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 42 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, właściwy organ wykonawczy zobowiązany jest do przedstawienia radzie gminy (powiatu) aktu, zawierającego przepisy porządkowe wydane w powyższym trybie, w takim czasie, aby mógł on zostać poddany ocenie na najbliższej sesji tej rady, czyli na najbliższym jej posiedzeniu⁵¹.

Odmowa zatwierdzenia przez radę przepisów porządkowych organu wykonawczego może nastąpić zarówno z przyczyn prawnych (sprzeczność aktu z obowiązującym prawem, uregulowanie danej materii przez inne przepisy powszechnie obowiązujące), jak i ze względów celowościowych (ustanie przyczyn, dla których przedmiotowe akty zostały wydane, np. zagrożenia dóbr, które miały podlegać ochronie)⁵². Nie ulega bowiem wątpliwości, że dopuszczalne jest zatwierdzenie wyłącznie takich przepisów porządkowych, które zarówno w dniu ich wydania, jak i w dniu zatwierdzenia, odpowiadają

⁴⁹ Zob. wyrok TK z dnia 19 maja 1998 roku, sygn. akt U 5/97, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 46.

⁵⁰ Z. Bukowski, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 115.

⁵¹ P. Dobosz, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004, s. 298.

⁵² Por. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 237; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowiące przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 11, s. 40.

celom, dla których są stanowione, zawartym odpowiednio w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym⁵³.

Warto także wskazać, że rada gminy (powiatu) nie ma wpływu na datę wejścia w życie gminnych (powiatowych) przepisów porządkowych stanowionych przez organy wykonawcze w przypadkach nie cierpiących zwłoki. Może jednak w uchwale o odmowie ich zatwierdzenia określać termin utraty mocy obowiązującej, co jednoznacznie wskazuje, że przedmiotowa uchwała ma charakter prospektywny i działa ze skutkiem *ex nunc*, a więc na przyszłość.

W tym zakresie przychylić należy się do poglądu B. Dolnickiego⁵⁴, że nazwanie przez ustawodawcę omawianej kompetencji rady – zatwierdzeniem – nie jest najodpowiedniejsze. Tego rodzaju działanie nie warunkuje (*ex ante*) wejścia w życie takiego aktu normatywnego, a stanowi raczej środek ingerencji o charakterze represyjnym (*ex post*), mogący również znaleźć zastosowanie w odniesieniu do już – *ex lege* – nie obowiązującego aktu prawnego. W tym wypadku mamy więc do czynienia z działaniem bliższym potwierdzeniu.

Niepodjęcie przez radę uchwały przedmiocie zatwierdzenia, bądź odmowy zatwierdzenia, w odniesieniu do przepisów porządkowych poprawnie przedłożonych przez organ wykonawczy, pozbawia organ stanowiący wpływu na obowiązywanie takiego aktu normatywnego.

Inaczej już jednak należy określać skutki takiego zaniechania w razie nieprzedłożenia przez organ wykonawczy przepisów porządkowych do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Wówczas bowiem przedmiotowy akt prawa miejscowego utraci moc obowiązującą *ex lege* (z mocy prawa). Uchwała rady może mieć w tej kwestii jedynie charakter deklaratoryjny. Organ stanowiący może jednak konstytutywnie określić termin, w którym dojdzie do derogacji omawianych przepisów z systemu prawnego. Wskazane uprawnienie rady wygasa jednak wraz z zakończeniem sesji najbliższej dacie wydania przez organ wykonawczy przepisów porządkowych. W takiej sytuacji należy przyjąć, że akt prawa miejscowego traci moc w ostatnim dniu najbliższej sesji rady⁵⁵.

Podnieść także należy, że ustawodawca nie przewidział obowiązkowego, natychmiastowego terminu utraty mocy obowiązującej przepisu porządkowego. Termin ten powinien wynikać zatem z uchwały rady, który przy jego określaniu nie jest ograniczona żadnym terminem ustawowym. Organ sta-

⁵³ Wyrok NSA z 8 grudnia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, Nr 2, poz. 56.

⁵⁴ Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 392.

⁵⁵ Ibidem, s. 392.

nowiacy może zatem określić dowolny termin w przyszłości. Niedopuszczalne wydaje się jednak określenie terminu wstecznego nawet wówczas, gdy przepisy porządkowe wydane zostały z naruszeniem prawa. W takim przypadku stosowne środki powinien podjąć wojewoda, jako organ nadzoru⁵⁶.

Jako specyficzną klauzulę derogacyjną należy także uznać wskazanie przez organ stanowiący terminu utraty mocy obowiązującej zatwierdzonego aktu porządkowego organu wykonawczego⁵⁷.

Wszystkie uchwały organu stanowiącego dotyczące zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia przepisów porządkowych organu wykonawczego, jak również wskazujące termin utraty mocy obowiązującej przepisów nieprzedłożonych do zatwierdzenia podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowe uchwały nie mają bowiem charakteru tylko technicznego i wewnątrznie obowiązującego, lecz można je uznać za akty powszechnie obowiązujące. Rada gminy (powiatu) determinuje w treści tych uchwał dalszy byt prawny wydanych przepisów porządkowych, jako aktów prawa powszechnie obowiązującego⁵⁸.

5.6. Wygaśnięcie mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego

Do podstawowych przesłanek skutkujących wygaśnięciem mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego należy zaliczyć:

- 1) przeminięcie zdarzenia, będącego podstawą wydania normy;
- 2) upływ czasu, na jaki akt został wydany;
- 3) zmianę podziału terytorialnego;
- 4) wydanie późniejszego aktu w tym samym przedmiocie;
- 5) uchylenie podstawy prawnej, zawierającej upoważnienie do wydania aktu⁵⁹.

Jak już wcześniej wspominałem, ocena, czy dana norma prawna wygasła, dokonywane jest przez jej adresata na własne ryzyko, nie zachodzi bowiem w tym zakresie konieczność ani formalnego jej uchylenia, ani publikacji informacji o wygaśnięciu jej mocy obowiązującej.

⁵⁶ Por. B. Dolnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Zakamycze 2005, s. 335.

⁵⁷ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 393; K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i zadania terenowych organów administracji rządowej*, Pułtusk–Warszawa 2014, ss. 306.

⁵⁸ P. Dobosz, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 298–299.

⁵⁹ Por. D. Dąbek, op. cit., s. 393–395.

Zaistnienie określonych sytuacji faktycznych skutkujących wygaśnięciem mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego najczęściej związane jest z osiągnięciem celu lub zmianą przesłanek, będących podstawą ich wydania. Z sytuacją taką mamy do czynienia przede wszystkim w przypadku przemienienia zdarzeń, w związku z którymi zostały one wydane, np. ustanie powodzi skutkuje wygaśnięciem mocy obowiązującej przepisów porządkowych w sprawie ewakuacji ludności z terenu zagrożonego kataklizmem.

Przesłanką skutkującą wygaśnięciem mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego może być także upływ terminu na jaki został on wydany, o ile stosowna regulacja została zawarta w jego treści. Klauzula derogacyjna uwzględniająca termin obowiązywania aktu prawotwórczego może być zrehabilitowana przykładowo poprzez zastosowanie następujących zwrotów: „uchwała obowiązuje do dnia...”, „rozporządzenie porządkowe traci moc z dniem...”, „zarządzenie traci moc po upływie 30 dni od ogłoszenia”⁶⁰.

Utratę mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego spowodować może także zmiana podziału terytorialnego polegająca na włączeniu danego terenu do innej jednostki podziału terytorialnego. W takiej sytuacji zasadniczo, dotychczas obowiązujące na danym terenie akty prawa miejscowego wygasają, w ich miejsce natomiast zaczynają obowiązywać inne akty obejmujące swym terytorialnym zasięgiem przedmiotowy obszar⁶¹. Unormowania w tym zakresie mogą być także zawarte w przepisach przejściowych aktu prawotwórczego wprowadzającego zmianę podziału terytorialnego.

Szczególna sytuacja obowiązywania lokalnych przepisów prawnych wiąże się z przejęciem przez np. jedną gminę (miasto) zakładu publicznego (otwartego kąpieliska, szpitala) utworzonego uprzednio przez inną gminę (miasto), której organ ustalił określone zasady korzystania z usług zakładu. W takiej sytuacji gmina (miasto) przejmująca taki zakład administracyjny może uchylić przepisy ustalone przez inną gminę (miasto) i ustanowić nowe, odmienne uregulowanie zasad funkcjonowania danego zakładu⁶².

Wygaśnięcie aktu prawa miejscowego nastąpić może także w wyniku stworzenia nowej normy prawnej, która zastępuje normę dotychczasową, nawet wówczas gdy nie zawiera stosownych przepisów ją uchylających.

Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego może wreszcie nastąpić na skutek uchylenia ustawy, stanowiącej podstawę jego wydania lub uchylenia z tej ustawy przepisu zawierającego upoważnienie do jego wydania. Nowy akt prawny wyższego rzędu powinien w tej sytuacji zawierać sto-

⁶⁰ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 199.

⁶¹ Por. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, Nr 1, s. 98.

⁶² M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, Nr 1, s. 72.

sowną klauzulę co do warunków i zakresu obowiązywania wydanych wcześniej na jego podstawie terenowych aktów prawotwórczych, np. do czasu ogłoszenia przepisów wykonawczych, które bardziej szczegółowo określą warunki i zakres dalszego obowiązywania aktów prawa miejscowego. W razie wątpliwości wynikających z niejasnego brzmienia klauzul derogacyjnych zawartych w ustawach i innych aktach wyższego rzędu, decyzja w zakresie wygaśnięcia przepisów lokalnych powinna być podjęta z uwzględnieniem tradycyjnych reguł kolizyjnych w rodzaju: *lex superior legi inferiori* (norma prawna wyższego stopnia uchyla sprzeczną z nią normę stopnia odpowiednio niższego), *lex posteriori derogat legi priori* (norma późniejsza uchyla sprzeczną z nią normę wcześniejszą), *lex specialis derogat legi generali* (norma szczególna uchyla sprzeczną z nią normę ogólną) itp.⁶³.

⁶³ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, op. cit., s. 200–201.

Zakończenie

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza teoretyczna publikacji aktów prawa miejscowego wskazuje, że przed uchwaleniem Konstytucji RP nie było powszechnie akceptowanej koncepcji (modelu) publikacji aktów prawa miejscowego, ale bezspornie przyjmowano, że akt tego rodzaju musi podlegać urzędowemu ogłoszeniu. Pewnym przełomem w tym zakresie było wprowadzenie art. 88 Konstytucji RP obowiązku publikacji jako warunku uzyskania przez akt prawa miejscowego mocy obowiązującej i objęcia go domniemaniem powszechnej znajomości prawa. W ujęciu zaś społecznym, tego rodzaju czynność urzędowa ma zapewnić zainteresowanym rzeczywistą możliwość zapoznania się z normami, które będą dla nich wiążące.

Zaprezentowane w niniejszej pracy rozważania pozwoliły na zbadanie, w jakim stopniu przepisy normujące publikację aktów prawa miejscowego stanowią wartość rzeczywistą zasady demokratycznego państwa prawnego.

Przedstawiony w pracy normatywny model publikacji aktów prawa miejscowego, pozwala na sformułowanie wniosku, że zasada *lex non obligat nisi promulgata*, stała się jedną z fundamentalnych konstytucyjnych zasad tworzenia prawa mającą na celu realizację zasady, że w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, tzn. należycie ogłoszone, a zarazem dostępne każdemu zainteresowanemu.

Obserwowana tendencja poszerzania przedmiotowego zasięgu regulacji administracyjnej i ogromnego wzrostu aktywności prawodawczej organów administracji publicznej, zmusza do refleksji nad tym co jest, a co powinno być prawem miejscowym? Istotną zatem kwestią związaną z główną tezą pracy było wskazanie, czy wszystkie akty, które *ex definitione* wydają się być aktami prawa miejscowego, mają w istocie takie cechy materialne i formalne, aby można uznać je za powszechnie obowiązujące.

Wprowadzenie generalnego określenia „akt prawa miejscowego”, bez wymienienia nazw konkretnych aktów (uchwała, rozporządzenie itp.), powoduje, że kwalifikacja danego aktu do systemu prawa powszechnie obowiązującego musi być każdorazowo przeprowadzana przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Samo zatem nazwanie jakiegoś aktu wojewody rozporządzeniem, organu zaś stanowiącego samorządu terytorialnego uchwałą, nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa

miejscowego. Niezbędne jest każdorazowo ustalenie, czy rzeczywiście dany akt ma charakter prawa miejscowego, a więc kto jest adresatem norm postępowania z niego wyprowadzonych, wskazującym w sposób abstrakcyjny zachowania (czy ma charakter powszechnie obowiązujący), na jakiej podstawie został podjęty (wskazanie normy kompetencji prawodawczej w ustawie) oraz, w jaki sposób został podany do publicznej wiadomości. Dopiero stwierdzenie występowania wszystkich wskazanych cech aktów prawa miejscowego pozwala zaliczyć je do źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Warunkiem ważności aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej jest ich zgodność z prawem. Akty prawa miejscowego muszą posiadać określoną formę prawną i treść oraz zostać opublikowane w odpowiedniej procedurze. Punktem odniesienia do tych przesłanek była odpowiedź na pytanie, czy powszechnie obowiązujące normy prawne zawierają wystarczające wymogi formalne dla publikacji aktów prawa miejscowego, które gwarantowałyby tym źródłom prawa miejscowego – legalność, a więc zgodność wprowadzonych regulacji z prawem?

Istotne zastrzeżenia w tym przedmiocie budzi, przewidziana w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, dopuszczalność publikacji aktów prawa miejscowego „w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty lub w środkach masowego przekazu”. Należy podnieść wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP odwołania się w zakresie publikacji aktów powszechnie obowiązujących do norm ustanowionych inną drogą, niż ustawa, tj. norm zwyczajowych i nadania zwyczajom kwalifikacji prawnej oraz co do możliwości subdelegowania przez ustawodawcę zwykłego uprawnień do określania zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego na rzecz innych organów (np. sposób publikacji przez obwieszczenia). Zważywszy na ogromną skalę możliwości oddziaływania przez te organy na sferę praw i wolności jednostek bezpieczniej opowiedzieć się za tym, że Konstytucja RP wymaga, aby warunki promulgowania aktów prawa miejscowego zostały określone jasno i jednolicie przez ustawodawcę zwykłego, a tym samym konieczność zmian regulacji ustawowych, które nie precyzują trybu i formy publikacji, lecz odsyłają w powyższym względzie do innych niż prawne unormowań. Zaznaczyć jednak trzeba, że obowiązywanie tego artykułu nie pozostaje bez wpływu na działalność terenowej legislacji, a co za tym idzie również ogłaszania porządkowych aktów prawa miejscowego, która przy rozbieżnościach interpretacyjnych ma wpływ na legalne działanie organów oraz prawa podmiotowe obywateli określonych społeczności. Uważam, że regulacja formy publikacji przepisów porządkowych nie przystaje do zasady demokratycznego państwa prawnego. Zestawienie np. art. 14 ust. 1 z art. 20 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych prowadzi do wniosku, że

w obwieszczeniu, które zawiera przepisy porządkowe, może zawierać dowolny dzień ich ogłoszenia, ponieważ brak jest regulacji, że dzień ogłoszenia wskazany w obwieszczeniu nie może być wcześniejszy od daty faktycznego wywieszenia obwieszczenia. Powyższe rozumowanie mogłoby prowadzić do konkluzji, że w demokratycznym państwie prawnym dopuszczalne jest wskazanie w obwieszczeniu jako dnia ogłoszenia daty wcześniejszej niż dzień faktycznego ogłoszenia przepisów porządkowych, które w szczególności mogą zawierać sankcje.

Z przepisu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych wynika, iż obwieszczenie jest formą ogłoszenia przepisów porządkowych oraz że w obwieszczeniu powinien być określony dzień ogłoszenia tych przepisów. Obwieszczenie jawi się jako coś innego niż sam akt normatywny zawierający przepisy porządkowe, które w tym obwieszczeniu są zamieszczone. Jest to poważna wada regulacji, że dzień ogłoszenia przepisów ma być wskazany w obwieszczeniu (a nie w samych przepisach porządkowych).

Cechą procesu prawotwórczego, jako procesu decyzyjnego, jest jego sekwencyjność, która składa się z następujących po sobie etapów, w których uczestniczą różne podmioty. Zasadniczą rolę w publikacji aktów prawa miejscowego odgrywa wojewoda.

Uprawnienia wojewody w tym zakresie mają co do zasady charakter jedynie kontrolny, polegający na sprawdzeniu, czy enumeratywnie w ustawie wymienione wymogi formalne zostały spełnione (czy jest to podpisany oryginał z pieczęcią, trzema kopiami i wnioskiem o ogłoszenie), i tylko w przypadku ich niespełnienia odmówić może swej „wizy”, a więc skierowania do publikacji. Należy zaznaczyć, że weryfikacja legalności aktów prawa miejscowego prowadzona jest w odrębnym postępowaniu, które nie zostało powiązane z procedurą ich publikacji.

Procedura publikacji aktów prawa miejscowego przez wojewodę nie przystaje do zasady państwa prawnego, z tego powodu, że nie uwzględnia czynności organów nadzoru nad działalnością tych jednostek. Nie uzależnia np. publikacji aktu prawa miejscowego od tego, iż nie została stwierdzona jego nieważność, czy niezgodność z prawem przez właściwy organ nadzoru (akt deklaratoryjny). Kontrowersyjny byłby pogląd, iż działalność organów nadzoru nie ma znaczenia dla legalności publikowanych aktów prawa miejscowego. Ustawa również nie przewiduje ogłaszania rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych w stosunku do uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego przez właściwe organy nadzoru. Należy zatem postulować zmiany tego stanu prawnego oraz przyjąć, że mogą być publikowane wyłącznie akty, których nieważności, ani niezgodności z prawem nie stwierdził właściwy organ nadzoru w określonym przez prawo terminie.

Podkreślić należy, że, w świetle art. 2 Konstytucji RP¹ oraz w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych swoboda prawodawcy lokalnego w zakresie wyznaczenia terminów wejścia w życie wydanych przez nich aktów oraz ochrony adresatów stanowiących norm prawnych doznaje pewnych ograniczeń. Wobec tego, konieczne było zbadanie, czy zasady oraz sposoby publikacji aktów prawa miejscowego gwarantują ich adresatom możliwość zaznajomienia się z ich treścią?

Obecna regulacja zawiera precyzyjne unormowania, pozwalające dokładnie ten moment określić: chwilą ogłoszenia aktu publikowanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest dzień jego wydania (art. 20 ust. 3), chwilą zaś ogłoszenia aktów publikowanych także inny sposób (dotyczy to aktów porządkowych) – dzień wskazany w obwieszczeniu (art. 14 ust. 3). Stosownie zaś do art. 88 Konstytucji RP, nikt (obywatel, osoba prawna, organ administracji publicznej) nie ma obowiązku realizowania norm zawartych w akcie prawa miejscowego (jak również w ustawie czy rozporządzeniu), jeżeli ten akt nie został ogłoszony w sposób określony w ustawie. Omawiana zasada zapewnia więc podmiotom prawa najdalej idącą ochronę – norma nieogłoszona nie jest normą wiążącą, a zatem z jej przekroczeniem nie można wiązać żadnych konsekwencji prawnych.

Zasada oddzielenia momentu ogłoszenia od daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego uzasadniona jest potrzebą zapoznania się adresatów z treścią nowego aktu normatywnego, ale także by dziennik urzędowy był powszechnie dostępny w dniu wydania. Wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* wynika również z ogólnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji.

Z uwagi na konieczność zapewnienia skutecznej ochrony interesów adresatów norm, przedmiotem wątpliwości była również możliwość nadania mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązujących. Analiza regulacji konstytucyjnej, ustawy o ogłaszaniu aktów, ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego oraz terenowej administracji rządowej prowadzi do wniosku, że przepisy te nie artykułują *expressis verbis* zakazy operowania klauzulą dopuszczającą nadawanie aktom prawa miejscowego mocy wstecznej. Uważam, że tego rodzaju regulacja stwarza zbyt duże zagrożenie dla ochrony publicznych praw podmiotowych adresatów aktów normatywnych. Zagrożenia tego nie usprawiedliwiają według mnie żadne okoliczności.

Realizacja zasady jawności prawa wymagała także omówienia sytuacji, w których następuje utrata mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego oraz wskazania reguł umożliwiających wyraźne zaakcentowanie ich wyeli-

¹ Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2014, s. 21–43.

minowania z obrotu prawnego. Przejrzystość porządku prawnego wymaga bowiem, aby informacja o utracie mocy prawnej każdego aktu normatywnego następowała w tym samym trybie, w jakim przewidywane jest jego ogłoszenie.

Zasada jawności i przejrzystości wymaga, aby informacja o utracie mocy aktu prawa miejscowego w tych trybach następowała w taki sam sposób, jak jego ogłoszenie. W tym ujęciu podnieść należy, że obecnie obowiązująca regulacja prawna zdaje się być niewystarczająca dla realizacji zasad. Stosownie do art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się jedynie akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej oraz wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organu samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy oraz rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Powołany przepis nie przewidywał wcześniej rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Tą zmianę określam pozytywnie.

Wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego lub orzeczenia sądu administracyjnego następuje bowiem z chwilą uzyskania przez nie prawomocności. Zgodnie z ustawami samorządowymi (art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 86 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa), rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Stosownie zaś do art. 168 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczenie sądu administracyjnego jest prawomocne, jeśli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy. Mimo braku stosownej regulacji prawnej, przyjąć należy, że także akty nadzoru nad działalnością prawotwórczą terenowych organów administracji rządowej podlegają także wykonaniu niezależnie od obowiązku ich publikacji.

Celem pracy było sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, które mogłyby zostać wykorzystane przez ustawodawcę w stworzeniu kompleksowej i spójnej regulacji zasad publikacji aktów prawa miejscowego. Regulacje prawne dotyczące publikacji aktów prawa miejscowego nie są w pełni zadowalające. Dowodzi tego dokonana w niniejszej pracy analiza stanu normatywnego. Bardzo duża ilość dostrzeżonych błędów legislacyjnych została wprawdzie usunięta nowelizacjami, nadal jednak konieczne są odpowiednie inicjatywy ustawodawcze dla wprowadzenia niezbędnych poprawek i uzupełnień. Szczegółowe postulaty *de lege ferenda* podnoszone były na bieżąco w treści publi-

kacji, przy omawianiu poszczególnych zagadnień, na zakończenie należy je więc tylko usystematyzować:

1. Zróżnicowanie form aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym wymaga *de lege ferenda* stworzenia bardziej precyzyjnych rozwiązań, w celu zmniejszenia ryzyka sporów terminologicznych i interpretacyjnych. Można na przykład rozważyć przyjęcie jednej formy np. zarządzenia dla aktów prawotwórczych stanowionych przez organy jednoosobowe. Z pewnością uzasadnienie znajduje wykluczenie rozporządzeń spośród aktów prawa miejscowego. Ponadto konieczne jest:

2. Precyzyjne określenie podmiotów mogących stanowić akty prawa miejscowego, w szczególności rozstrzygnięcie, czy dopuszczalne jest ich stanowienie w drodze referendum lokalnego, przez związek komunalny, stowarzyszenie. Koniecznym jest też rozstrzygnięcie, czy możliwe jest przenoszenie kompetencji prawotwórczych w drodze porozumienia.

3. Doprecyzowanie w odniesieniu do prawa miejscowego zasady zakazu subdelegacji kompetencji prawotwórczych.

4. Wprowadzenie zmian dotyczących zasad dopuszczalności retroakcji, gdyż regulacja tego zagadnienia budzi uzasadnione oceny krytyczne.

5. Wyraźne przesądzenie powszechnego charakteru także innych, niż statut aktów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

6. Wyraźne uregulowanie zasad utraty ważności aktu prawa miejscowego, w szczególności w sytuacjach uchylecia ustawy stanowiącej podstawę jego wydania, zmian w podziale terytorialnym kraju i przyjęcia określonego terenu do innej jednostki tego podziału itp.

7. Ujednolicenie przesłanek (katalogu dóbr objętych ochroną) stanowienia przepisów porządkowych przez organy gminy i powiatu oraz administracji rządowej w województwie.

Przedstawione powyżej postulaty *de lege ferenda*, skłaniają to do konstatacji, iż obowiązujące w obecnym kształcie uregulowania odnoszące się do materii publikacji aktów prawa miejscowego wymagają uzupełnienia. Dal-sze utrzymanie sygnalizowanych rozbieżności będzie przyczyniało się do trudności interpretacyjnych. Istotną próbą ograniczenia rozbieżności uznają celowość realizacji art. 94 zd. 2 oraz art. 88 ust. 2 Konstytucji RP, wobec tego uchwalenia specjalnej ustawy o zasadach i trybie wydawania aktów prawa miejscowego oraz ich ogłaszaniu, likwidując większość niespójności związanych z publikacją aktów prawa miejscowego. Proponowana ustawa pozwoliłaby wyeliminować istniejące dotąd rozproszenie przepisów w kilku ustawach i ich zróżnicowanie, sprzyjając powstaniu pozbawionego luk, spójnego systemu prawa miejscowego.

W zakresie publikacji prawa nie wszystko jednak zależy od prawnych unormowań. Trzeba podkreślić, że o skuteczności wprowadzonych zmian

zdecyduje także to, w jaki sposób organy państwa upoważnione do tworzenia prawa i obowiązane do jego ogłaszania będą czyniły użytek z przysługujących im kompetencji do ustalenia terminów wejścia aktów normatywnych w życie, ogłaszania tekstów jednolitych, rzetelnego kierowania dzienników urzędowych do rozpowszechniania.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konstytucja* z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. R. P. Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja* z dnia 17 marca 1921 roku (Dz.U. R. P. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz.U. Nr 33, poz. 232).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku, ratyfikowana 26 kwietnia 1993 roku (Dz.U. z 1994 roku, Nr 124, poz. 607 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz.U. poz. 105 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewódzie i administracji rządowej w województwie* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 525).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt* (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1539 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku *o ochronie przyrody* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1651).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 199 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jedn. Dz.U. z 2012 roku, poz. 270 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 roku *Prawo farmaceutyczne* (tekst jedn. Dz.U. z 2008 roku, Nr 45, poz. 271 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku *Prawo wodne* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 469 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 1232 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. *o podpisie elektronicznym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 262, ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1484, ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej* (Dz.U. Nr 12, poz. 136).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 roku *o żegludze śródlądowej* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku poz. 1458 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1445).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1392).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o administracji rządowej w województwie* (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 80, poz. 872 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 roku *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jedn. Dz.U. z 2012 roku, poz. 1113 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 roku *o systemie oświaty* (tekst jedn. Dz.U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1991 roku o *obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 934 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o *samorządzie gminnym* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1515).

Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o *terenowych organach rządowej administracji ogólnej* (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tekst jedn. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1648 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o *prokuraturze* (tekst jedn. Dz.U. z 2011 roku, Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o *drogach publicznych* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 460 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o *systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego* (Dz.U. Nr 41, poz. 185).

Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku, poz. 1286 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku *Karta Nauczyciela* (tekst jedn. Dz.U. z 2006 roku Nr 97, poz. 674 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 marca 1972 roku o *utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacji, Miar i Jakości* (Dz.U. Nr 11, poz. 82).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku o *wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe* (Dz.U. Nr 8, poz. 47).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o *łączności* (Dz.U. Nr 8, poz. 48).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 roku, poz. 267).

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 roku o *radach narodowych* (Dz.U. Nr 5, poz. 16 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 roku o *wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”* (Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 lutego 1930 roku w *sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 23 grudnia 1927 roku w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej polskiej* (Dz.U. Nr 13, poz. 89).

Ustawa z dnia 11 grudnia 1924 roku o *zmianie ustawy z dnia 31 lipca 1919 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. R. P. z 1925 roku Nr 1, poz. 1).

Ustawa z dnia 20 października 1922 roku w *sprawie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich* (Dz.U. Śl. Nr 29, poz. 109).

Ustawa z dnia 31 lipca 1919 roku w *sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. R. P. Nr 66, poz. 400).

Dekret z dnia 2 lutego 1955 roku o *terenowych organach administracji morskiej* (Dz.U. Nr 6, poz. 35 ze zm.).

Dekret z mocą ustawy z dnia 10 grudnia 1952 roku o *wydawaniu Dziennika Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych* (Dz.U. Nr 49, poz. 327).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 roku o *wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 68, poz. 423).

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 roku o *najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* (Dz. Pr. P. P. Nr 17, poz. 41).

Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 roku o *tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim* (Dz. Pr. Król. Pol. Nr 1, poz. 1).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w *sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 roku w *sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, „Wzory blankietów korespondencyjnych, pieczęci nagłówkowych i pieczęci do podpisu w organach samorządu gminy”* (Dz.U. Nr 112, poz. 1319).

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 roku w sprawie zasad i trybu wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego (Dz.U. Nr 9, poz. 78).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 roku, w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespólonej administracji rządowej (Dz.U. Nr .222, poz. 1754).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz.U. Nr 160, poz. 1074).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa, (Dz.U. Nr 160, poz. 1073).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 października 1990 roku w sprawie zasad i trybu wydawania oraz rozpowszechniania wojewódzkich dzienników urzędowych (Dz.U. Nr 71, poz. 421).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1964 roku w sprawie ogłaszania uchwał rad narodowych i zarządzeń terenowych organów administracji państwowej oraz wydawania dzienników urzędowych wojewódzkich rad narodowych (Dz.U. Nr 24, poz. 156).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. z 1928 roku Nr 3, poz. 18).
- Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 17 czerwca 1922 roku w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich (Dz. U. Śl. Nr 1, poz. 1).
- Rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 kwietnia 2006 roku w sprawie ogólnej powierzchni przeznaczonych pod uprawy maku niskomorfinowego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 68, poz. 2209).
- Rozporządzenie porządkowe Nr 1/2006 Wojewody Podlaskiego z dnia 30 stycznia 2006 roku w sprawie wprowadzenia obowiązku usuwania zalegającego śniegu i lodu wobec właścicieli oraz zarządców budynków i innych obiektów budowlanych (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 31, poz. 392).
- Rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2006 roku Nr 2 w sprawie ustanowienia sfery ochronnej ujęcia wody z utworów czwartorzędowych w Prudniku (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 14, poz. 446).
- Rozporządzenie Nr 17/2006 Wojewody Lubuskiego z dnia 14 marca 2006 roku w sprawie określenia obszaru zapowietrzonego i zagrożonego wystąpieniem wysoce zjadliwej grypy ptaków, a także sposobu oznakowania tych obszarów oraz zakazów i nakazów obowiązujących na tych obszarach (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 26, poz. 389 ze zm.).
- Rozporządzenie Nr 3/2006 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie dnia 6 czerwca 2006 roku w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej zlokalizowanego w miejscowości Jaronowice, gmina Nagłowice, powiat jędrzejowski (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 179, poz. 2088).
- Zarządzenie Nr 4 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 17 września 2002 roku Przepisy portowe (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 67, poz. 1429 ze zm.).
- Zarządzenie porządkowe Nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 16 lutego 2005 roku w sprawie ochrony terenów pasa technicznego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 21, poz. 373).
- Zarządzenie porządkowe Nr 1 Okręgowego Inspektora Rybołówstwa Morskiego w Szczecinie z dnia 1 kwietnia 2005 roku w sprawie ustalenia trybu i sposobu realizacji środków ochrony dorsza bałtyckiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 28, poz. 576).
- Zarządzenie Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Giżycku z dnia 25 kwietnia 2006 roku w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego Nr 58, poz. 1107).
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 21 października 1950 roku w sprawie dziennika urzędowego wojewódzkich rad narodowych (Mon.Pol. Nr A-124, poz. 1535).

Publikacje zwarte

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999.
- Ajnekiel A., *Tworzenie prawa odradzającej się Polski*, [w:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, pod. red. A. Ajnekiela, Warszawa 2006.
- Balicki R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.
- Balzer O., *Przyczynki do historii źródeł prawa polskiego*, Kraków 1903.
- Bałaaban A., Dubel L., Leszczyński L., *Zasady tworzenia prawa*, Lublin 1986.
- Bałaaban A., *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Zakamycze 2003.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dąbek D., Dobosz P., Kisiel W., Kotulski M., Kryczko P., Płażek S., Skrzydło-Niżnik I., *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005.
- Bandarzewski K., Chlipała M., Chmielnicki P., Dąbek D., Kisiel W., Mączyński M., Płażek S., *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płażek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007.
- Bardach J., *Historia państwa i prawa Polski*, tom I, Warszawa 1964.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998.
- Bąkowski T., Brzeski M., *O wybranych problemach jakości stanowienia administracyjnego prawa materialnego w krajowym porządku prawnym* [w:] *Jakość prawa administracyjnego. Tom I*, pod red. D. R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012.
- Bąkowski T., Skóra A., *Problemy publikacji prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia – materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000.
- Berger A., *Encyclopedic dictionary of Roman law*, Volume 43, Part 2, New York 1953.
- Biuletyn XXIII KK ZN*, Warszawa 1996.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, 2000.
- Boć J. (red.), *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Boć J., *Kontrola administracji* [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003.
- Bojarski W., Dajczak W., Sokala A., *Verba iuris. Reguły i kazusy prawa rzymskiego*, Toruń 2000.
- Bojarski W., *Prawo rzymskie*, Toruń 1999.
- Borodo A., *Prawo budżetowe gmin*, Toruń 1992.
- Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.
- Bruns C. G., *Fontes iuris romani antiqui*, Tübingen 1909.
- Brzeziński T., Masternak M., *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Brzeziński W., *Plan zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1961.
- Brzeziński W., *Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 7–8.
- Budzyk K., *Drukarze urzędowi Rzeczypospolitej szlacheckiej* [w:] K. Budzyk, *Studia z zakresu bibliografii i księgoznawstwa*, Warszawa 1948.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003.

- Bukowski Z., Kamosiński S. red., *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, Bydgoszcz 2014.
- Capitant H., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Warszawa 1938.
- Chmaj M., Golat K., *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody* [w:] *Status prawny wojewody*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P. (red), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, 2007.
- Chmielnicki P. (red), *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, Warszawa 2007.
- Chmielnicki P. (red), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, 2007
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Chróścielewski W., Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995.
- Ciągwa J., *Uchwalanie i ogłaszanie ustaw śląskich w latach 1922–1939* [w:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, pod. red. A. Ajnekiela, Warszawa 2006.
- Cicero M. T., *O państwie*, przeł. Iwona Żółtowska, Kęty 1999.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Cyceron, *Filipiki. Mowy przeciwko Markowi Antoniuszowi*, przekł. K. Ekes, Warszawa 2002.
- Czarny P., *Podstawy prawne statutów* [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, pod red. W. Kisiela, Zakamycze 2005.
- Czechowski P., Jaroszyński A., Piątek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 roku* [w:] *Konstytucja, urząd, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. N. Gajl*, pod red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. Tom I. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako specyficzny akt prawa miejscowego* [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Zakamycze 2005.
- Dąbek D., *Przepisy porządkowe jako instrument sprawnego działania administracji samorządowej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Kraków 2007.
- Dolnicki B., Gumińska-Pawlic J., Jagoda J., Martysz Cz., Taniewska-Banacka M., Cybulska R., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Zakamycze 2005.
- Dolnicki B. red., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Dolnicki B. red., *Jawność w samorządzie terytorialnym*, , Warszawa 2015.
- Dostosowanie polskiego systemu prawnego do wymogów Konstytucji RP (posiedzenie plenarne Rady Legislacyjnej)*, Popowo 10–12 września 1997.
- Dudek D., *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003.
- Duniewska Z., „*Ignorantia iuris nocet*” w prawie administracyjnym, Łódź 1998.
- Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Dydyński T., *Historia źródeł prawa rzymskiego*, Warszawa 1904.

- Dytko J., *Nadzór wojewody a publikacja aktów prawa miejscowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 1, 2008.
- Działocha K., *Komentarz do art. 87 i 88 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. nauk. L. Garlickiego, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Konstytucyjna koncepcja prawa i procesu jego tworzenia* [w:] *Polityka prawna i metodologia legislacji. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1978.
- Działocha K., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Granata, Lublin 2000.
- Działocha K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995.
- Fuller L. L., *Moralność prawa*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 1978.
- Gai, *Institutiones*. Z języka łacińskiego przełożył i wstępem i uwagami opatrzył W. Rozwadowski, Poznań 2003.
- Garlicki L., *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału konstytucyjnego)* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Granata, Lublin 2000.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Warszawa 2001.
- Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005.
- Gdulewicz E., *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997.
- Grajewski H., *Zasada lex retro non agit w praktyce sądów polskich do połowy XVI wieku*, Łódź 1971.
- Grodziski S., *Wstęp* [w:] *Volumina Constitutionum* tom I 1493–1549, vol. 1 1493–1526, wyd. S. Grodziski, I. Dwornicka i W. Uruszczak, Warszawa 1996.
- Grodziski S., *Z dziejów staropolskiej kultury prawnej*, Kraków 2004.
- Gromski W., *Ogłoszenie aktu normatywnego*, [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod. red. naukową A. Preisnera, Warszawa 2001.
- Grosicka K., Grosicki L., Grosicki P., *Organizacja i zadania terenowych organów administracji rządowej*, Pułtusk–Warszawa 2014.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011.
- Gulczyński A., Lesiński B., Walachowicz J., Wiewiorowski J., *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 2002.
- Gwiżdż A., *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956.
- Halecki O., *Dzieje unii jagiellońskiej*, tom II, Kraków 1920.
- Historia Prawa na Zachodzie Europy. Opracowano na podstawie wykładów uniwersyteckich*, Warszawa 1931.
- Hołda J., *Prawo administracyjne. Część I*, Kraków 1948.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Jabłońska-Bonca J., *Prawo powielaczowe*, Gdańsk 1987.
- Jana Ostroroga żywot i pismo o naprawie Rzeczypospolitej*, Przekł. A. Pawińskiego Warszawa 1874.
- Janowicz Z., *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1978.
- Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Szmytt A., Złakowski Ł., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004.
- Jaroszyński M., *Źródła prawa administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jaroszyński M., *Zagadnienie rad narodowych*, Warszawa 1961.
- Jarra E., *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922.
- Jastrzębski L., *Źródła prawa administracyjnego oraz proces jego tworzenia* [w:] *Polskie prawo administracyjne*, J. Służewski (red.), Warszawa 1992.
- Jaworska-Dębska B., *Prawo miejscowe* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.

- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003.
- Kabat A., [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze 2005.
- Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod. red. K. Działochy, Warszawa 2005.
- Kabat A., *Stosowanie Konstytucji w działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod. red. R. Hausera, L. Nawackiego, Warszawa 2005.
- Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia państwa i prawa Polski. Tom II od połowy XV wieku do r. 1795*, Warszawa 1971.
- Kasperek F., *Prawa polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego prawa razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, tom II, Kraków 1877–1881.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kelsen H., *Zagadnienia prawa państwowego*, Warszawa 1924.
- Kidyba A., Wróbel A., *Ustrój i zadania administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993.
- Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 2001.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- Konieczny F., *Dzieje administracji w Polsce*, Wilno 1924, reprint, Warszawa–Komorów 1999.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wydanie XVII, Warszawa 1989.
- Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*. tom I, Warszawa 1965.
- Kuryłowicz M., Żolnierczuk M., Kosiorkiewicz J., *Historia prawa państw antycznych (ze szczególnym uwzględnieniem prawa rzymskiego)*, Lublin 1980.
- Kurzyna-Chmiel D., *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008.
- Lang J., [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996.
- Lang W., *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962.
- Langrod J., *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, t. 2.
- Linderski J., *Rzymskie zgromadzenia wyborcze od Sulli do Cesara*, Wrocław 1996.
- Lipowicz I., *Statuty jako podstawa prawna organizacji i funkcjonowania gminy*, [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice 1993.
- Longchamps F., *Litera prawa*, Warszawa 1948.
- Łoziński J., *Iuris ignorantia*. „*Studium prawnospołeczne*”, Lwów 1893.
- Majchrowski J. (red), *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, Kraków 1999.
- Malisz E., *Przepisy gminne. Zasady i praktyka tworzenia prawa miejscowego*, Zielona Góra, 1994.
- Martyniak C., *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938.
- Masternak-Kubiak M., *Publikacja umów międzynarodowych* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. nauk. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Tom I, pod red. S. Dolaty, Opole 1998.
- Merten D., *Ustawodawstwo w państwie prawnym. Możliwości, wyzwania, zobowiązania* [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992.
- Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1980, 1983.
- Milczarek T., *Samorząd powiatowy*, Warszawa 1999.
- Mogilnicki A., *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1919.

- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 1994.
- Nowacka E., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.
- Ochendowski E., *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościanka*, red. Z. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Ochendowski E., *Kontrola i nadzór nad aktami prawa miejscowego* [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Poznań 1999.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna* Toruń 1994, 1999.
- Ochendowski E., *Zagadnienia publikacji aktów normatywnych* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Ofiarska M., Ciapała J., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000.
- Oniszczyk J., *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996.
- Oniszczyk J., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1996*, Warszawa 1998.
- Oniszczyk J., *Prawo. Jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999.
- Opalek K., Zakrzewski W., *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958.
- Pietrzak M., *Reglamentacja wolności prasy w Polsce*, Warszawa 1963.
- Pietrzak M., *Stanowienie prawa w II Rzeczypospolitej według Konstytucji z 1921 i 1935 roku*, [w:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, pod. red. A. Ajnekiela, Warszawa 2006.
- Plaża S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Część I, Kraków 2002.
- Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- Podgórski K., Martysz C., *Samorząd powiatowy – praktyczny komentarz*, Katowice–Zielona Góra 1998.
- Polibusz, *Dzieje*, ks. VI, przekład S. Hammer, tom I, Wrocław 1957.
- Preisner A., *Dziennik urzędowy* [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod. red. naukową A. Preisnera, Warszawa 2001.
- Preisner A., *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szmyta, Warszawa 2005.
- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, wyd. TK, Warszawa 2005.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1977.
- Radbuch J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1924.
- Rot H., *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydium*, Warszawa 1962.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977.
- Rot H., *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.
- Rot H., *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1998.
- Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949.
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Rybicki Z., *System rad narodowych*, Warszawa 1971.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Schneider M., *Gesetzgebung*, Heidelberg 1982.

- Seidler G. L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
- Sieklucki J., Rokita S., *Prawo administracyjne. Zagadnienia Wstępne*. Zeszyt I. Kraków 1951.
- Sitek B., *O prawie* [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, pod red. B. Sitka i P. Krajewskiego, Olsztyn 2005.
- Sitek B., *Uwagi o państwie według Cyserona* [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, pod red. B. Sitka i P. Krajewskiego, Olsztyn 2005.
- Sitek B., *Źródła prawa rzymskiego* [w:] *Rzymskie prawo publiczne*, pod red. B. Sitka i P. Krajewskiego, Olsztyn 2005.
- Skrzydło-Niżnik I., *Polski samorząd terytorialny a konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
- Sommer J., *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym PRL*, Wrocław 1972.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków.
- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 2001.
- Stahl M., *Samodzielność organizacyjna gminy* [w:] *Prawo – administracja – obywatele*, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997.
- Stahl M., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, pod red. J. Górala, R. Hausera, J. Trzcíńskiego, Warszawa 2005.
- Starczewski H., Świątkiewicz J., *Terenowe akty normatywne*, Warszawa 1979.
- Starczewski H., *Zarządzenia porządkowe rad narodowych w latach 1964–1972*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 8–9.
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Studnicki F., *Przeptyw wiadomości o normach prawa*, Kraków 1965.
- Szewc A., Jyż G., Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Szewczyk M., *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991.
- Szewczyk M., *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.
- Szmyt A., *Kwestie interporalne. Wejście w życie i utrata mocy aktu* [w:] *System źródeł prawa. Stan obecny i wnioski*, pod red. J. Mazura, Warszawa 1988.
- Szreniawski J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, pod red. K. Sanda, Warszawa 1979.
- Tabor Z., *Teoretyczne podstawy legalności*, Katowice 1998.
- Tomasz z Akwinu, *Summa Theologica*.
- Trzcíński J., *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa*, Wrocław 1974.
- Trzcíński J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 2005.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (Wybrane problemy)*, Zakamycze 2003.
- Ura E., *Prawo miejscowe* [w:] *Rady narodowe, administracja, samorząd*, Rzeszów 1986.
- Uruszczak W., *Próba kodyfikacji prawa polskiego w pierwszej połowie XVI wieku*, Warszawa 1979.
- Uruszczak W., *Konstytucja Nihil novi z 1505 roku i jej znaczenie* [w:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, pod red. A. Ajnekiela, Warszawa 2006.
- Vetulani A., *Z badań nad kulturą prawniczą w Polsce piastowskiej*, Wrocław 1976.
- Volumina Constitutionum* t.I 1493–1549, vol.1 1493–1526, wyd. S. Grodziski, I. Dwornicka i W. Uruszczak, Warszawa 1996.

- Volumina Legum*, wyd. J. Ohryzko, t. I, Petersburg 1859.
- Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.
- Warylewski J. (red.), *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 2003.
- Wierczyński G., *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Oficyna 2009.
- Wierczyński G., *Polska reforma ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” Nr 5, 2011.
- Wierczyński G., *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy”, Nr 5, 2008,
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wiśniewski L., *Prawo a wolność człowieka, pojęcie i konstrukcja prawna* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997.
- Wołodkiewicz W. (red.), *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986.
- Wołodkiewicz W., Zabłocka M., *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2000.
- Wołodkiewicz W., *Czy prawo rzymskie przestało istnieć*, Zakamycze 2003.
- Woś T., *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996.
- Wrede M., *Sejm i dawna Rzeczpospolita. Momenty dziejowe*, Warszawa 2005.
- Wronkowski S., *Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod. red. A. Szynta, Warszawa 2005.
- Wróbel W., *O definiowaniu retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Wyczański A., *Oświata a pozycja społeczna w Polsce XVI stulecia. Próba oceny umiejętności pisaną szlachty województwa krakowskiego w drugiej połowie XVI w.* [w:] *Spółeczeństwo staropolskie. Studia i szkice*, t. I, red. A. Wyczański, Warszawa 1976.
- Zabłocka M., *Ustawa XII tablic. Rekonstrukcje doby renesansu*, Warszawa 1998.
- Zabłocka M., Zabłocki J., *Ustawa XII tablic. Tekst–tłumaczenie–objaśnienia*, Warszawa 2003.
- Zabłocki J., Karwacka A., *Publiczne prawo rzymskie*, Warszawa 2005.
- Zakrzewski W., *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959.
- Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.
- Zakrzewski W., *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960.
- Zawadzki S., *Działalność uchwałodawcza rad narodowych jako proces decyzyjny*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 3.
- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.
- Zimmermann J., *Źródła prawa administracyjnego – wprowadzenie* [w:] *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda*, pod. red. J. Zimmermanna i P. Dobosza, Zakamycze 2005.
- Zimmermann M., *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część I*, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952.

Czasopisma

- Adamiak B., *Stwierdzenie nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, „Przegląd Prawa i Administracji” Nr 1871, 1996.
- Adamiak B., *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, Nr 7–8.

- Antosik J., *Ogłaszanie terenowych aktów normatywnych*, „Problemy Rad Narodowych” Nr 52, 1981.
- Bałaaban A., *Instytucja rozporządzenia w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki*, „Państwo i Prawo” z. 3, 1975.
- Bałaaban A., *Ustawa a akty normatywne niższej rangi*, „Studia Prawnicze” Nr 3, 1975.
- Bałaaban A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” Nr 5, 1997.
- Bartoszewicz M., *Urzędowa publikacja budżetu*, „Wspólnota” Nr 8, 2001.
- Bator M., *Akty prawne jednostek samorządu terytorialnego podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, cz. II. Gmina*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 2, 2008.
- Bąkowski T., *Graficzne elementy planu w świetle prawa do informacji o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9, 2001.
- Borkowski J., *Prognozowanie a prawo administracyjne*, „Państwo i Prawo” z. 11, 1974.
- Borkowski J., *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9, 1995.
- Brzezicki T., *Wpływ zmiany granic gminy na wymiar podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” Nr 7–8, 2012.
- Buczkowski J., *Analiza publikacji aktów prawotwórczych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego*, „Problemy Rad Narodowych” Nr 54, 1982.
- Buczkowski J., *Analiza terminu wejścia w życie aktów prawotwórczych, stanowionych przez wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1984, Sectio G, Ius, Vol. XXXI.
- Buczkowski J., *Stanowienia prawa miejscowego przez wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego*, „Organizacja Metody Technika w administracji państwowej” Nr 8–9, 1985.
- Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” Nr 3, 2000.
- Ciapała J., *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 2, 2004.
- Cieślak S., *Prawotwórstwo samorządowe*, „Casus” Nr 12, 1999.
- Czerwiński W., *Glosa do wyroku NSA z 30 października 2000 r., sygn. akt OSA 3-4/00*, „Samorząd Terytorialny” Nr 5, 2001.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 6, 1986.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” z. 12, 2000.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 2, 2000.
- Dębowska-Romanowska T., *Wybrane zagadnienia prawne aktów z zakresu spraw budżetowych – jako przedmiotu nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Samorząd Terytorialny” Nr 3, 1994.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 5, 2004.
- Dolnicki B., *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” Nr 12, 2008.
- Dolnicki B., *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” Nr 6, 1997.
- Dowgier R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt SA/Po 2402/02*, „Finanse Komunalne” Nr 11, 2004.
- Dudziak S., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” Nr 3, 2012.
- Dytko J., *Nadzór wojewody a publikacja aktów prawa miejscowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 1, 2008.
- Działocha K., *Regulacja systemu źródeł prawa w konstytucjach socjalistycznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XLV, Wrocław 1975.

- Działocha K., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. 37, Lublin 1990, Sectio G.
- Elbanowski M., *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, „Państwo i Prawo” z. 8–9, 1969.
- Etel L., *Czy uchwała budżetowa jest przepisem gminnym*, „Biuletyn RIO w Łodzi” Nr 1, 1993.
- Fuks T., *Konstytucyjne problemy reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” z. 4, 1992.
- Garlicki L., *Kto prostuje błędy w tekście ustawy?*, „Przegląd Sejmowy” Nr 2, 2002.
- Godecki Z., *Stanowienie prawa lokalnego poza radami narodowymi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2, 1985.
- Graniecki M., *Prawo miejscowe*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” Nr 17, 1983.
- Gwizdź A., *Zagadnienie jawności prawa*, „Studia Prawnicze” z. 1–2, 1981.
- Gwizdź A., *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządami nowej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom III, 1998.
- Hauser R., Kabat A., *Pytanie prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” Nr 1, 2001.
- Homplewicz J., *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Prawnicze z. 47, Kraków 1970.
- Iserzon E., *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” z. 5–6, 1963.
- Izdebski H., *Radcowie mogą mieć wątpliwości*, „Radca Prawny” Nr 161, 2015.
- Jabłońska-Bonca J., Zieliński M., *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 3, 1988.
- Jabłońska-Bonca J., *Stanowienie uchwał prawotwórczych samorządu lokalnego*, „Sejmik Samorządowy” Nr 49, 1994.
- Jagielski J., *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” Nr 1–2, 1992.
- Jagoda J., *Czy regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9, 2001.
- Jakowska A., *Samorządowe prawodawstwo. Potrzebny wzorzec*, „Wspólnota” Nr 32, 1999.
- Jaroszyński M., *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, „Problemy Rad Narodowych” Nr 4, 1965.
- Kabat A., Paweła S., *Przebieg postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” z. 10, 1986.
- Kalita J., *O stanowieniu przepisów gminnych*, „Casus” Nr 3, 1997.
- Kania S. T., *Sposoby ogłaszania aktów prawa miejscowego*, „Wspólnota” Nr 84, 1999.
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9, 1998.
- Kmiecik Z., *Prawo miejscowe a instytucja skargi do sądu administracyjnego*, „Wspólnota” Nr 47, 1995.
- Kmiecik Z., *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. (Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Samorząd Terytorialny” Nr 11, 1997.
- Kmiecik Z., *Prawo do informacji a samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” Nr 4, 1999.
- Kmiecik Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 1–2, 2001.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” Nr 11, 2001.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” Nr 1, 2001.
- Kotulski M., *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9, 2001.
- Kręcis W., Zakrzewski W., *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” Nr 5, 1998.
- Kulesza M., *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” z. 2, 1998.

- Kulesza M., *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9, 2000.
- Kulesza M., *Opinia dla TK*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9, 2000.
- Kunert J., *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 1–2, 2008.
- Kurek J., *Publikacja aktu prawnego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” Nr 2, 2012.
- Kuryłowicz M., *Rzymskie zgromadzenia ludowe*, „Filomata” Nr 245, 1971.
- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 III 1990 roku*, „Państwo i Prawo” z. 12, 1990.
- Litewski W., *Historia źródeł prawa rzymskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1989.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 6, 1966.
- Lorek Z., *Wejście w życie przepisów gminnych*, „Wspólnota” Nr 24, 1995.
- Lorek Z., *Niekonsekwentne ujednolicanie*, „Wspólnota” Nr 4, 2001.
- Łuczak W., *Ogłaszanie przepisów lokalnych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” Nr 2, 1966.
- Łysiak L., *Statuty Kazimierza Wielkiego w małopolskiej praktyce sądowej XV wieku*, „Studia Historyczne”, XIX, z. 1, 1976.
- Maćkowiak J., *Proponowane kierunki zmian regulacji ustawowych dotyczących przepisów gminnych*, „Samorząd Terytorialny” Nr 12, 1999.
- Majgier B., *Prawo miejscowe w praktyce*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” Nr 10, 1985.
- Miemiec M., *Pojęcie statutu w nauce prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo LIV, Wrocław 1975.
- Mijał P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” Nr 6–5, 2007.
- Ninard G., *Konsultacje ze związkami zawodowymi w procesie legislacyjnym organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 1–2, 1999.
- Ninard G., *Niezwołocznie, ale nie natychmiast*, „Rzeczpospolita” Nr 154, 2003.
- Nowacki J., *Problem moralnej indyferentności przepisów prawa pozytywnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki humanistyczno-społeczne”, Łódź 1966, z. 47.
- Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Nr 2, 1991.
- Orzechowski R., *Publikacja aktów normatywnych i organy publikacyjne w PRL*, „Państwo i Prawo” z. 6, 1968.
- Paczocha M., *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 1)*, „Finanse Komunalne” Nr 5, 2001.
- Paczocha M., *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych (część 2)*, „Finanse Komunalne” Nr 6, 2001.
- Pelc I., Pelc B., *Nowe uregulowania – nowe wątpliwości*, „Wspólnota” Nr 50, 2000.
- Piątek S., *Przepisy gminne o zasadach zarządu mieniem gminy (na tle orzecznictwa NSA)*, „Samorząd Terytorialny” Nr 1–2, 1992.
- Podgórski K., *Zagadnienie nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” Nr 6, 1995.
- Radziewicz P., *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” Nr, 2002.
- Radziewicz P., *Zasadność nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (w związku z pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 czerwca 2004 r.)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” Nr 3, 2004.
- Rot H., *Sesje rad narodowych w świetle badań empirycznych*, „Problemy Rad Narodowych” Nr 26, 1973.
- Rot H., *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” z. 1, 1978.
- Rot H., *Prawo miejscowe*, „Państwo i Prawo” z. 2, 1984.

- Rot H., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 22.IV.1987 r., K 1/87*, „Państwo i Prawo” z. 2, 1988.
- Rot H., *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze” Nr 1, 1993.
- Rozmaryn S., *O rozporządzeniach i uchwałach rządu PRL*, „Państwo i Prawo” z. 10, 1953.
- Rozmaryn S., *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” z. 1, 1959.
- Rozmaryn S., *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 III 1921 r.?*, „Państwo i Prawo” z. 1, 1984.
- Rybicki Z., *Z problematyki prawnej aktów planowania*, „Państwo i Prawo” z. 1, 1956.
- Rymarz F., *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” Nr 5, 1999.
- Salita D., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” Nr 4, 2003.
- Sommer J., *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo XXXVIII, Nr 163, 1972.
- Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie miejsca zarządzeń w systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 4, 1997.
- Starczewski H., *Zarządzenia porządkowe rad narodowych w latach 1964–1972*, „Państwo i Prawo” z. 8–9, 1973.
- Stobiecki E., *Przepisy gminne. Organy właściwe*, „Wspólnota” Nr 2–3, 1991.
- Studnicki F., *Znajomość i nieznanie prawa*, „Państwo i Prawo” z. 4, 1962.
- Surowiec J., *Konstytucyjna regulacja podstaw prawnych lokalnej legislacji w europejskich państwach socjalistycznych*, „Organizacja, Metody, Technika” Nr 7, 1980.
- Szczepaniak S., *Ogłaszanie aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” Nr 3, 2014.
- Szawc A., *Legalność uchwał organów gminy (Wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” Nr 6, 1998.
- Szawc T., *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2, 2007.
- Szewczyk M., Ziemiński K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Nr 1, 1992.
- Szymt A., *System źródeł prawa miejscowego*, „Studia Prawnoustrojowe” Nr 3, 1991.
- Szreniawski J., *Wybrane problemy prawa miejscowego*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska” tom XXXVII, 1990.
- Szustakiewicz R., *Wznowienie postępowania administracyjnego w trybie art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Radca Prawny” Nr 6, 2004.
- Świątkiewicz J., *O stanie i porządkowaniu prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 4, 1973.
- Świątkiewicz J., *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 1, 2000.
- Świątkiewicz J., *Uchwały rad narodowych i prezydium w 1962 r.*, „Problemy Rad Narodowych” Nr 2, 1964.
- Święcki M., Nowicki H., *Lokalne przepisy prawne wojewódzkiej rady narodowej w województwie w latach 1975–1979 (na podstawie badań w jednym województwie)*, „Problemy Rad Narodowych” Nr 52, 1981.
- Taras W., *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” z. 1, 1988.
- Trzeciński J., *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 1, 2002.
- Turska A., *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, „Państwo i Prawo” z. 9, 1957.
- Turska T., *Poczucie prawne a świadomość prawna*, „Państwo i Prawo” z. 2, 1961.
- Turska A., *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, „Państwo i Prawo” z. 1, 1964.
- Uruszczak W., *Sejm walny wszystkich państw naszych. Sejm w Radomiu z 1505 r. i Konstytucja Nihil novi*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, tom LVII, z. 1.
- Voisé W., *Doktryna polityczno-prawna Jana Ostroroga*, „Państwo i Prawo” z. 6, 1954.

- Wierczyński G., „Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne, „Państwo i Prawo” z. 2, 2007.
- Wierczyński G., *Austriacka ustawa o reformie ogłaszania aktów prawnych jako potencjalna inspiracja dla polskiego prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 1, 2010.
- Wierczyński G., *Polska reforma ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” Nr 5, 2011.
- Wierczyński G., *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy”, Nr 5, 2008,
- Wilk J., „Ogłoszenie” a „podanie do wiadomości” – problemy nie tylko semantyczne, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 2, 2012.
- Wilk J., *O tym, dlaczego akt prawa miejscowego nie może wejść w życie z mocą wsteczną (oraz o zasadach skracania i pomijania ustawowego okresu vacatio legis aktów prawa miejscowego)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” Nr 4, 2014,
- Winczorek P., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 4, 1996.
- Wronkowska S., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” Nr 4, 1996.
- Wronkowska S., *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita” Nr 157, 1998.
- Wronkowska S., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” Nr 38, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” Nr 5, 2001.
- Wronkowska S., *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” z. 4, 2007.
- Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” z. 6, 1990.
- Zakrzewska J., *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 7, 1992.
- Zawadzki S., *Działalność uchwałodawcza rad narodowych jako proces decyzyjny*, „Państwo i Prawo” z. 3, 1979.
- Z. Ziemiński, „akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, „Państwo i Prawo” z. 11–12, 1993.
- Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” z. 10, 1991.
- Zimmermann J., *Zarzuty i protesty w procedurze planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 10, 1996.
- Zimmermann J., *Z problematyki planowania przestrzennego*, „Casus” Nr 8, 1998.
- Zimmermann M., *Kwestia promulgacji ustaw w nowej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 3, 1937.
- Zimmermann M., *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe UAM”, Prawo, Poznań 1958.

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 roku, sygn. akt U 5/86, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1986, poz. 1.
- Orzeczenie TK z dnia 22 kwietnia 1987 roku, sygn. akt K 1/87, OTK 1987, Nr 1, poz. 3.
- Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 roku, sygn. akt K 1/88, OTK 1988, Nr 1, poz. 6.
- Orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1989 roku, sygn. akt K 7/89, OTK 1989, Nr 1, poz. 8.
- Orzeczenie TK z dnia 24 lipca 1990 roku, sygn. akt K 5/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 4.
- Orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 roku, sygn. akt K 15/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 8.
- Orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 roku, sygn. akt K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6.
- Orzeczenie TK z dnia 1 czerwca 1993 roku, sygn. akt P 2/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 20.
- Orzeczenie TK z dnia 18 stycznia 1994 roku, sygn. akt K 9/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 3.
- Orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 roku, sygn. akt K 1/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 10.
- Orzeczenie TK z dnia 25 czerwca 1994 roku, sygn. akt K 15/95, OTK 1996, Nr 3, poz. 22.
- Orzeczenie TK z dnia 14 marca 1995 roku, sygn. akt K 13/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 6.

Orzeczenie TK z dnia 25 czerwca 1996 roku, sygn. akt K 15/95, OTK 1996, Nr 3, poz. 22.
 Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 roku, sygn. akt K 2/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 36.
 Uchwała TK z dnia 14 września 1994 roku, sygn. akt W 5/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 44.
 Uchwała TK z dnia 5 października 1994 roku, sygn. akt W 1/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 47.
 Postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 roku, sygn. akt W 3/90, OTK 1991, Nr 1, poz. 27.
 Postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 roku, sygn. akt S 2/91, OTK 1991, Nr 1, poz. 30.
 Postanowienie TK z dnia 4 lutego 1998 roku, sygn. akt Ts 1/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 18.
 Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 roku, sygn. akt K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64.
 Wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 roku, sygn. akt K 8/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 70.
 Wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 roku, sygn. akt K 22/96, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 71.
 Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 roku, sygn. akt U 5/97, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 46.
 Wyrok TK z dnia 15 września 1998 roku, sygn. akt K 10/98, OTK ZU 1998, Nr 5, poz. 64.
 Wyrok TK z dnia 24 maja 1999 roku, sygn. akt P 10/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 77.
 Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1999 roku, sygn. akt P 4/98, OTK ZU 1999, Nr 5, poz. 98.
 Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 roku, sygn. akt K 28/98, OTK ZU 1999, Nr 7, poz. 165.
 Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 roku, sygn. akt K 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165.
 Wyrok TK z dnia 21 grudnia 1999 roku, sygn. akt K 22/99, OTK ZU 1999, Nr 7, poz. 166.
 Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 roku, sygn. akt K 8/98, OTK ZU 2000, Nr 3, poz. 87.
 Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, K 25/99, OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 141.
 Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 roku, sygn. akt K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82.
 Wyrok TK z dnia 3 października 2001 roku, sygn. akt K 27/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 209.
 Wyrok TK z dnia 10 października 2001 roku, sygn. akt K 28/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 212.
 Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 roku, sygn. akt P 13/01, OTK 2002, Nr 4, poz. 42.
 Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 roku, sygn. akt K 33/01, OTK 2002, Nr 4, poz. 44.
 Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 roku, sygn. akt P 6/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 92.
 Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 roku, sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 62.
 Wyrok TK z dnia 8 marca 2005 roku, sygn. akt. K 27/03, OTK 2005, Nr 3, poz. 22.
 Uchwała SN z dnia 17 czerwca 1993 roku, sygn. akt I PZP 2/93, OSP 1994, Nr 4, poz. 156.
 Uchwała SN z dnia 26 września 1995 roku, sygn. akt III AZP 22/95, OSNAPiUS 1996, Nr 6, poz. 80.
 Wyrok SN z dnia 22 lutego 2001 roku, sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, Nr 20, poz. 606.
 Orzeczenie NSA z dnia 12 lipca 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 601/91, „Biuletyn Regionalnej Izby
 Obrachunkowej” Wrocław 1993, Nr 2.
 Orzeczenie NSA z dnia 1 marca 2001 roku, sygn. akt SA/Bk 1532/01, OSP 2002, Nr 11, poz. 138.
 Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 1994 roku, sygn. akt SA/Wr 2426/94, ONSA 1995, Nr 4,
 poz. 178.
 Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 roku, sygn. akt II SA 1331-1332/00, OSP 2000, Nr 9,
 poz. 136.
 Uchwała NSA z dnia 30 października 2000 roku, sygn. akt OPK/00, ONSA 2001, Nr 2, poz. 63.
 Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt OPS 8/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 50.
 Wyrok NSA z dnia 5 listopada 1981 roku, sygn. ak. I S.A. 2253/81, ONSA 1981 roku, Nr 2,
 poz. 109.
 Wyrok NSA z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 2.
 Wyrok NSA z dnia 12 października 1990 roku, sygn. akt SA/Lu 663/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 6.
 Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 roku, sygn. akt SA/Gd 965/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 11.
 Wyrok NSA z dnia 6 marca 1991 roku, sygn. akt I S.A. 1251/90, „Wspólnota” 1991, Nr 20.
 Wyrok NSA z dnia 23 lipca 1991 roku, III SA 452/91, POP 1994, Nr 4, poz. 75.
 Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Wr 553/91, „Samorząd Terytorialny” 1993,
 Nr 5.
 Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1992 roku, sygn. akt SA/Ka 1010/91, ONSA 1992, Nr 2, poz. 36.
 Wyrok NSA z dnia 6 marca 1992 roku, sygn. akt SA/Po 147/91, „Monitor Prawniczy” 1993, Nr 3,
 poz. 90;
 Wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 310/92, „Wspólnota” 1993, Nr 2.
 Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1992 roku, sygn. akt SA/Ka 529/92, „Wspólnota” 1992, Nr 46.
 Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 roku, sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, Nr 2, poz. 44.

Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1992 roku, sygn. akt SA/Lu 711/92, niepublikowany.

Wyrok NSA z dnia 23 października 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1057/92, ONSA 1992, Nr 3–4, poz. 94.

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 roku, sygn. akt SA/Wr 1306/92, ONSA 1993, Nr 2, poz. 56.

Wyrok NSA z dnia 4 marca 1993 roku, SA/Wr 1449/92, ONSA 1994, Nr 2, poz. 64.

Wyrok NSA z dnia 16 września 1993 roku, sygn. akt SA/Kr 1501/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 134.

Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1993 roku, SA/Wr 1520/93 niepublikowany.

Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 roku, SA/Kr 1773/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 162.

Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1994 roku, sygn. akt SA/Gd 2470/93, ONSA 1995, Nr 3, poz. 103.

Wyrok NSA z dnia 6 lipca 1994 roku, sygn. akt SA/Ld 1024/1994, OSP 1995, Nr 10, poz. 218.

Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 1995 roku, sygn. akt SA/Kr 2564/94, ONSA 1996, Nr 1, poz. 28.

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

Wyrok NSA z dnia 9 maja 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 590/95, „Wspólnota” 1995, Nr 48.

Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 roku, sygn. akt SA/Wr 2515/95, OwSS 1996, Nr 1, poz. 13.

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 roku, sygn. akt I SA/Wr 628/96, OwSS 1996, Nr 4, poz. 126.

Wyrok NSA z dnia 7 listopada 1996 roku, sygn. akt I SA/Po 1091/96, OwSS z 1997, Nr 1, poz. 25.

Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt II SA/Kr 1377/96, „Wokanda” 1997, Nr 7.

Wyrok NSA z dnia 23 grudnia 1996 roku, sygn. akt SA/Wr 949/96, niepublikowany.

Wyrok NSA z dnia 14 marca 1997 roku, sygn. akt II SA 576/96, „Prawo Gospodarcze” 1997, Nr 8.

Wyrok NSA z dnia 14 maja 1997 roku, sygn. akt II SA/Ld 1048/96, „Wokanda” 1998, Nr 9.

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 roku, sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79.

Wyrok NSA z dnia 3 lutego 1999 roku, sygn. akt I SA 630/98, ONSA 2000, Nr 1, poz. 25.

Wyrok NSA z dnia 14 października 1999 roku, sygn. akt II SA/Gd 645/98, ONSA 2000, Nr 4, poz. 157.

Wyrok NSA z dnia 14 października 1999 roku, sygn. akt II SA/Wr 1113/98, OwSS 2001, Nr 1, poz. 16.

Wyrok NSA z dnia 3 listopada 1999 roku, sygn. akt IV SA 1678/98, LEX Nr 48263.

Wyrok NSA z dnia 25 listopada, 1999 roku, sygn. akt I SA 1483/99, ONSA 2000, Nr 4, poz. 174.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 roku, sygn. akt III SA 2006/99, ONSA 2001, Nr 1, poz. 23.

Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2000 roku, sygn. akt II SA 1246/00, ONSA 2002, Nr 1, poz. 14.

Wyrok NSA z dnia 30 października 2000 roku, sygn. akt OSA 3-4/00, ONSA 2001, Nr 2, poz. 46.

Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 roku, sygn. akt III SA 1170/01, OwSS 2002, Nr 1, poz. 23.

Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. akt II SA/Wr 1415/01, OwSS 2002, Nr 1, poz. 16.

Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 roku, sygn. akt I SA 2160/01, LEX Nr 81765.

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2002 roku., sygn. akt I SAB/Ld 5/02, ONSA 2003, Nr 4, poz. 146.

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, „Finanse Komunalne” 2003, Nr 4.

Wyrok NSA z dnia 6 października 2003 roku, sygn. akt II SA/Ld 1331/03, OwSS 2004, Nr 4, poz. 101.

Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2004 roku, sygn. akt FSK 16/04, ONSAiWSA 2004, Nr 2, poz. 41.

Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2004 roku, FSK 1188/04, „Finanse Komunalne” 2005, Nr 11, poz. 66.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 roku, sygn. akt GSK 1132/04, OSP 2005, Nr 9, poz. 109.

Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 roku, sygn. akt II OSK 410/06, ONSAiWSA 2007, Nr 2, poz. 48.

Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 roku, sygn. akt II OSK 662/06, „Wspólnota” 2007, Nr 1.

Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 roku, sygn. akt I OSK 1035/06, LEX Nr 281271.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 roku, sygn. akt III SA/KR 953/05, niepublikowany.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 roku, sygn. akt IV SA/Wr 383/04, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2007, Nr 4, poz. 22.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2006 roku, sygn. akt II SA Bk 83/06, „Gazeta Prawna” 2006, Nr 203.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2006 roku, sygn. akt IV SA/Wa 479/06, LEX Nr 219263.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2006 roku, sygn. akt II SA/Ol 119/06, LEX Nr 207406.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 roku, sygn. akt II SA/Wr 745/06, NZS 2007, Nr 4, poz. 69.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015r., sygn. akt V SA/Po 689/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 grudnia 2015 r. sygn.. akt II SA/Op 419/15, CBOSA.

WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Kr 1609/15 , CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 587/15, CBOSA.

I. Dotychczas ukazały się:

1. Marcin Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, ISBN 978-83-7299-945-0;
2. Michał Hejbudzki, *Dowód składowy jako instrument prawny realizacji funkcji domów skladowych na rynku rolnym. Uwagi de lege ferenda*, ISBN 978-83-7299-922-1;
3. Eugeniusz Hull i Edyta Sokalska (red.), *Państwowość konstytucyjna XIX i XX wieku.*, ISBN 978-83-7299-958-0;
4. Marcin Kazimierzczuk, *Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w polskim porządku prawnym*, ISBN 978-83-7299-948-1;
5. Marta Kowalczyk-Ludzia, *Instytucja uniewinnienia w polskim procesie karnym*, ISBN 978-83-7299-914-6;
6. Michał Kurzyński, *Karalność w prawie karnym skarbowym. Wybrane zagadnienia degreesji karania*, ISBN 978-83-7299-998-6;
7. Dobrochna Ossowska-Salamonowicz, *Ochrona danych osobowych w działalności dziennikarskiej*, ISBN 978-83-7299-957-3;
8. Katarzyna Pruszkiewicz-Słowińska, *Porwania dla okupu – analiza roli pokrzywdzonego*, ISBN 978-83-7299-903-0;
9. Małgorzata Czuryk, Katarzyna Dunaj, Mirosław Karpiuk, Krzysztof Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, ISBN 978-83-62383-77-1;
10. Przemysław Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020*, ISBN 978-83-62383-85-6;
11. Zbigniew Kopacz, *Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce*, ISBN 978-83-62383-87-0.

II W przygotowaniu:

Małgorzata Czuryk, Kamila Naumowicz (red.), *Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, ISBN 978-83-62383-91-7.

ISBN 978-83-62383-87-0

Książka jest e-bookiem w wolnym dostępie on-line