

Konstytucyjna zapowiedź ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego

Wprowadzenie

Myśl ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego przechodziła w Polsce wyraźną ewaluację. Wydawać by się mogło, że Konstytucja RP zahamowała ten proces, wyraźnie wskazując w art. 94 zd. 2, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego ma określać ustawa. Już pobieżny przegląd literatury przedmiotu pokazuje, że nie jest to sprawa ostatecznie rozpatrzona, mimo upływu ćwierćwiecza obowiązywania ustawy zasadniczej. Wystarczy przywołać opracowania, których tytuły mówią już same za siebie: *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*¹ czy *Brak ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jako bezzczynność polskiego ustawodawcy*². Problem był już podnoszony i omawiany³, ale rysują się

* Dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie; ORCID: 0000-0002-2010-4152.

¹ S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja – ustrój polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 51 i n.

² S. Bułajewski, *Brak ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego jako bezzczynność polskiego ustawodawcy*, PL 2023, nr 4 (126), s. 76 i n.

³ Oprócz wskazanych pozycji piśmiennictwa w szczególności: M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, PL 1997, nr 4, s. 14 i n.; J. Jeżewski, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 166 i n.; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, PL 2000, nr 1, s. 80 i n.; K. Działocha, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 6 i n.; D. Dąbek, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 133 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 471 i n.; B. Dolnicki, *Komentarz do art. 40-41*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 622 i n.; M. Kaczocha, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa

nierozstrzygnięte w doktrynie dalsze kwestie dotyczące charakteru tej normy konstytucyjnej, możliwych sposobów jej realizacji w ustawodawstwie administracyjnym oraz pytania o obecnie istniejący stan prawny w tym zakresie. Już z tych względów warto poświęcić kilka uwag temu zagadnieniu.

Nawiązuje ono nie tylko tytułem, ale przede wszystkim treścią do monografii promocyjnej dostojnego Jubilata, poświęconej konstytucyjnym podstawom struktury i funkcji samorządu terytorialnego⁴, a zwłaszcza wątkowi związanemu z władztwem w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, ale także po części innym kierunkom Jego badań, dotyczącym funkcjonowania terenowych organów administracji rządowej. Niniejszy tekst niech będzie zatem wyrazem uznania autora wobec dokonań naukowych i zawodowych Profesora, a przede wszystkim wyrazem wdzięczności za okazaną sympatię i przyjaźń.

1. Geneza i kształtowanie się koncepcji ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego

Koncepcja ustawowego uregulowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego jest produktem rodzimej myśli prawniczej. Instytucja tego rodzaju nie występowała chociażby w prawodawstwie państw zaborczych⁵. W okresie międzywojennym i bezpośrednio powojennym zasady i tryb wydawania rozporządzeń wykonawczych i rozporządzeń porządkowych były przedmiotem regulacji drogą aktów ustawodawczych, ale też prawa wewnętrznego. Za miarodajne należało tu uznać przepisy Rozdziału VIII (art. 108-113) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁶. W ślad za nim wydano liczne akty kierownictwa wewnętrznego, w tym Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr 30 z dnia 5 marca 1928 r.⁷, a przede wszystkim Okólnik Mi-

2019, s. 81 i n.; Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 414 i n.

⁴ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 151-271.

⁵ M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski. Prawo państw zaborczych*, Poznań 1963, *passim*.

⁶ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 11 poz. 86; t.j. Dz. U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555.

⁷ Okólnik Nr 30 z dnia 5 marca 1928 r. Nr OL. 148/7 do Pana Wojewody (wszyscy Wojewodowie w b. zaborze rosyjskim i w Województwach wschodnich) w sprawie wykonania rozp. Prez. Rzplitej z 19. I. 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. Urz. MSW Nr 1, poz. 32.

nisterstwa Spraw Wewnętrznych Nr 139 z dnia 30 lipca 1928 r.⁸, dotyczący szczegółowych zasad i szczegółowego trybu wydawania rozporządzeń porządkowych. Wszystko to oznacza, że zasady i tryb wydawania ówczesnych „aktów prawa miejscowego” nie były całościowo regulowane przepisami rangi ustawowej, ale były normowane także tzw. prawem powielaczowym.

Uchwaleniu ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych⁹ towarzyszyła idea „scalenia i uporządkowania przepisów” zawartych w „ustawach i aktach niższego rzędu”. W art. 7 ust. 2 zd. 2 tej ustawy wskazano, że zasady i tryb wydawania zarządzeń porządkowych określa ustawa. Do czasu jej uchwalenia obowiązywały jednak przepisy dotychczasowe. Niemniej w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe¹⁰ Rozdział 1 (art. 1-6) poświęcono właśnie zasadom i trybowi wydawania przepisów prawnych, w tym nie tylko zarządzeń porządkowych, ale również stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych na podstawie upoważnienia udzielonego w odrębnych ustawach. Przy wykonywaniu swoich uprawnień do wydawania przepisów prawnych rady narodowe korzystać miały w jak najszerszym zakresie z inicjatywy i współdziałania aktywu społecznego, a projekty przepisów prawnych o zasadniczym znaczeniu mogły być również poddawane pod dyskusję publiczną, niezależnie od tego, że projekty przepisów prawnych przed wniesieniem ich pod obrady sesji rady narodowej powinny były być opiniowane przez właściwą komisję rady narodowej. Niemniej, zasady i tryb wydawania ówczesnych „aktów prawa miejscowego” były całościowo regulowane przepisami rangi ustawowej.

Zgoda odmiennie rozwiązanie prawne przyjęto w u.s.r.n.¹¹ W art. 66 ust. 1-2 ustawy określono przesłanki stanowienia przepisów prawa miejscowego oraz ogólne zasady projektowania i wydawania aktów prawnych ustanawiających przepisy prawa miejscowego, wskazując, że mogą być one przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej wydawane w granicach udzielonych tym organom upoważnień i z powołaniem się na takie upoważnienia, a przy ich opracowywaniu wykorzystuje się inicjatywę i uwzględnia wnioski i postulaty obywateli oraz zainteresowanych środowisk i organizacji społecznych, a projekty dotyczące spraw o podstawowym znaczeniu, przed ich ustanowieniem, poddaje się konsultacji społecznej, niezależnie od

⁸ Okólnik Nr. 139 z dnia 30 lipca 1928 r., Nr. OL. 1121/1/28 do P. P. Wojewodów (wszystkich z wyjątkiem Pomorskiego, Poznańskiego i Śląskiego) Komisarza Rządu m. St. Warszawy w sprawie rozporządzeń porządkowych, Dz. Urz. MSW Nr 4, poz. 31.

⁹ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 5, poz. 16, ostatni t.j. Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 8, poz. 47 ze zm.

¹¹ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 41, poz. 185, ostatni t.j. Dz. U. z 1988 r., Nr 26, poz. 183 ze zm.

tego, że projekty aktów zawierających przepisy prawa miejscowego podlegają zaopiniowaniu przez właściwą komisję rad narodowych. Jednocześnie w art. 66 ust. 3 tej ustawy znalazła się delegacja, zgodnie z którą to rady narodowe same sobie ustalają szczegółowy tryb i zasady postępowania w sprawach opracowywania, opiniowania i konsultowania projektów aktów prawnych ustanawiających przepisy prawa miejscowego oraz ich uchwalania przez rady narodowe i wydawania przez terenowe organy administracji państwowej. Wszystko to oznacza, że zasady i tryb wydawania ówczesnych „aktów prawa miejscowego” były tylko ramowo regulowane przepisami rangi ustawowej, ale były przede wszystkim normowane aktami prawnymi poszczególnych rad narodowych, a zatem sprawy te podlegały daleko idącej dekoncentracji.

Koncepcję ramowego regulowania zasad i trybu stanowienia przepisów gminnych przyjęto także w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹². W jej art. 40-41 określono podstawy prawne i przesłanki stanowienia przepisów gminnych, w tym przepisów porządkowych oraz właściwość organów gminy do wydawania aktów normatywnych kreujących takie przepisy. W ustawie nie znalazło się jednak odesłanie do odrębnej ustawy normującej zasady i tryb wydawania aktów zawierających przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy ani też wyraźna delegacja do określenia tego przedmiotu we własnym zakresie. Niemniej milcząco przyjmowano, że będzie to objęte regulacją statutową¹³. Tego typu regulacje były zawarte w samych statutach gmin (miast) oraz w stanowiących załączniki regulaminach rad gmin (rad miejskich). Oznacza to, że zasady i tryb wydawania ówczesnych przepisów gminnych były tylko ramowo regulowane przepisami rangi ustawowej, ale były przede wszystkim normowane statutami samorządowymi, a zatem sprawy te podlegały daleko posuniętej decentralizacji.

W przywróconym w 1990 r. modelu dualistycznej terytorialnej administracji publicznej obok gmin funkcjonowały także terenowe organy administracji rządowej ogólnej i specjalnej. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹⁴ w art. 20-22 określała podstawy prawne i przesłanki stanowienia prawa miejscowego o charakterze przepisów wykonawczych czy przepisów porządkowych oraz formę prawną aktów prawa miejscowego – rozporządzenie. Niemniej w art. 27 ustawy znalazło się upoważnienie dla Rady Ministrów, która to miała ustalić szczegółowy

¹² Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 16, poz. 95 aktualnie – u.s.g.

¹³ W. Gromski, *Przepisy gminne*, [w:] H. Rot (red.), *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego: studia i szkice*, AUWr No. 219, 1993, s. 103-114; S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 135-160.

¹⁴ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 21, poz. 123, ostatni t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176 ze zm.

tryb i zasady postępowania w sprawach opracowywania, opiniowania i konsultowania projektów aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego oraz ich wydawania. Mimo że konieczność istnienia przepisów wewnętrznych regulujących szczegółowy tryb i zasady wydawania aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego została zauważona w dyspozycji § 5 ust. 2 zarządzenia nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu kontroli rozporządzeń i zarządzeń wojewodów¹⁵, a także w wyłączeniu z zakresu regulacji z § 1 ust. 2 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej¹⁶, to choć prace legislacyjne były zaawansowane¹⁷, tego rodzaju przepisy nie zostały wydane¹⁸. Na marginesie należy zauważyć, że w tym w tym ostatnim akcie „prawo miejscowe” rozumiano szeroko, a zatem nie tylko jako akty prawa miejscowego wydawane przez wojewodę oraz przepisy gminne, ale także zarządzenia i zarządzenia porządkowe terenowych organów rządowej administracji specjalnej. W tym ostatnim zakresie w stosunku do zasad i trybu stanowienia tego typu prawa miejscowego obowiązywały akty kierownictwa wewnętrznego, w tym zarządzenia czy instrukcje wydawane przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej.

Można zatem stwierdzić, że w zależności od formy administracji publicznej obowiązywały różne modele regulacji zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Ogólne podstawy prawne wynikały z ustaw, ale dalsze unormowania miały bardzo zróżnicowany charakter i skalę, a przede wszystkim swoje źródło. W systemie administracji rządowej zakładano koncentrację kompetencji w tym zakresie i regulację prawem wewnętrznym lub aktami prawnymi typu instrukcyjnego. W systemie samorządu terytorialnego zasady i tryb wydawania przepisów gminnych poddano regulacji statutowej, co samo przez się powodowało już mozaikę unormowań o różnym zakresie przedmiotowym i zróżnicowanej szczegółowości, co wpisywało się w ideę samodzielności gmin.

¹⁵ M. P. Nr 30, poz. 237.

¹⁶ M. P. Nr 44, poz. 310.

¹⁷ Zob. *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu i zasad postępowania w sprawach opracowywania, opiniowania i konsultowania projektów aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego oraz ich wyd[a]wania z dnia 25 września 1990 r.* [materiały własne autora], a także: Zespół ds. Techniki Prawodawczej Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, *Opinia dotycząca projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu i zasad postępowania w sprawach opracowywania, opiniowania i konsultowania projektów aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego oraz ich wydawania*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1991, nr 24, s. 9-13.

¹⁸ Z. Duniewska, *Instytucja vacatio legis w prawie administracyjnym*, SPE 1997, t. 56, s. 72.

Tę różnorodność zauważono w toku prac konstytucyjnych. W projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 30 kwietnia 1993 r., podpisanym przez 61 posłów i senatorów, członków Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz kół poselskich: Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Emerytów i Rencistów „Nadzieja” oraz posłów niezrzeszonych¹⁹ znalazło się dość szczegółowe uregulowanie zasad stanowienia prawa miejscowego, w tym przepisów porządkowych, a jednocześnie projektowany przepis art. 154 ust. 4 stanowił, że tryb wydawania i ogłaszania przepisów gminnych określa ustawa o samorządzie terytorialnym.

Te postanowienia stały się podstawą dalszych prac konstytucyjnych. Stąd też nawiązująca do tego regulacja art. 94 zd. 2 Konstytucji RP, stanowiąca o tym, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

2. Konstytucyjne odesłanie do ustawy określającej zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego i ocena jego realizacji

Ratio legis konstytucyjnego odesłania do ustawy określającej zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego jest jasne. Ustrojodawca z pewnością dążył do zharmonizowania i standaryzacji zasad oraz wprowadzenia czytelnego trybu wydawania aktów prawa miejscowego, ale istotną kwestią jest, czy ujęcie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego powinno odbyć się w ramach jednej ustawy. Innymi słowy, czy chodziło tylko o inkorporację dotychczas obowiązujących przepisów różnej rangi, czy też pozostawienie i rozwijanie regulacji rozproszonej, byleby miała swoje źródło w ustawie.

Pod względem formalnoprawnym Konstytucja RP w 12 przypadkach odsyła do ustawowego określenia jakichś „zasad i trybu”. Oprócz omawianego tu art. 94 zd. 2 są to kolejno: art. 51 ust. 5 (zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa); art. 88 ust. 2 (zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa); art. 100 ust. 3 (zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa); art. 125 (zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa); art. 127 (zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa);

¹⁹ *Projekty Konstytucji*, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1993, s. 66.

art. 169 ust. 2 zd. 2 (zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów [do organów stanowiących] oraz warunki ważności wyborów określa ustawa); art. 169 ust. 3 (zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa); art. 170 zd. 2 (zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa); art. 215 (zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa); art. 219 ust. 2 *ab initio* (zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej określa ustawa); art. 219 ust. 2 *in fine* (zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa). Choć Konstytucja RP nie posługuje się sformułowaniem „zasad i trybu” w jednym swoistym znaczeniu, to analizując te postanowienia, można przeprowadzić takie rozróżnienie, zgodnie z którym pojęcie „tryb” odnoszone będzie do sposobu działania, a nawet dyrektyw proceduralnych, a pojęcie „zasad” obejmować będzie pozostałe warunki o charakterze materialnoprawnym i prawnoustrojowym²⁰. Choćby już z tych względów, ale przede wszystkim biorąc pod uwagę reguły porządkowania i dyferencjacji systemu prawa, można uznać, że odesłanie do ustawy w liczbie pojedynczej nie oznacza wyłącznie jednej docelowej ustawy. Biorąc zaś pod uwagę istniejącą praktykę legislacyjną, można skonstatować, że przy odesłaniu do „zasad i trybu” określonego w ustawie nie zawsze chodzi o pojedynczą ustawę. Odesłanie do ustawy może się spełniać przez ustawową regulację rozproszoną.

Przepisy ustawowe dotyczące stanowienia aktów prawa miejscowego są zawarte w tzw. ustawach ustrojowych, w tym w tzw. ustawach samorządowych (u.s.g., u.s.p., u.s.w.) oraz u.w.a.rz.w., uzupełnionej o ustawy zaliczane do źródeł prawa administracyjnego materialnego (ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²¹; u.o.p.; ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej²²).

W aspekcie formalnoprawnym wskazane ustawy można by analizować przez pryzmat zasad techniki prawodawczej, a co za tym idzie – merytorycznych przepisów ogólnych, zawierających określenie zakresu spraw regulowanych daną ustawą. W tym względzie można z całą stanowczością stwierdzić, że zgodnie z zakresem przedmiotowym żadna z tych ustaw nie reguluje zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Co więcej, tylko u.w.a.rz.w. ma merytoryczne przepisy ogólne, określające zakres spraw nią regulowanych. Nie

²⁰ Por. Z. Gromek, *op. cit.*, s. 414 i n.

²¹ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 960 ze zm.

²² Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1097 ze zm.

wyjaśnia tego również wzięcie pod uwagę systematyki wymienionych ustaw, a w tym tytułów jednostek redakcyjnych (odpowiednio: Rozdział 4 *Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę*; Rozdział 4 *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat*; Rozdział 8 *Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa*; Rozdział 6 *Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę oraz organy niezespólonej administracji rządowej*; Rozdział 3 *Przepisy wydawane przez terenowe organy administracji morskiej*). Te zawarte w tzw. ustawach samorządowych są wręcz mylące, bo podmiotem kompetencji prawotwórczych nie jest cała jednostka samorządu terytorialnego, ale – zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP – właściwy organ tej jednostki.

Analizując poszczególne postanowienia szczegółowe tzw. ustaw ustrojowych, można uznać, że odnoszą się one w jakiejś części do zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego, ale nie jest to regulacja pełna, a więc taka, do której Konstytucja RP odsyła. Nie chodzi przy tym o unormowania *ius strictum*, ale o z jednej strony reguły wspólne, a z drugiej oddające specyfikę działania organów jednostek samorządu terytorialnego na zasadach decentralizacji oraz terenowych organów administracji rządowej funkcjonujących w warunkach centralizacji i niejednokrotnie w systemie opartym na koncentracji. Niemniej obecne regulacje nie odpowiadają wymogom demokratycznego państwa prawnego. Są nawet w dużej mierze uboższe w stosunku do tych, które były przewidziane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe²³, a przecież czasy centralizmu demokratycznego dawno już minęły. System prawny się rozwija, poziom świadomości prawnej i kultury prawnej obywateli się podnosi, społeczeństwo obywatelskie rośnie w siłę. Nawet jeśli przyjąć tezę o dopuszczalności ustawowej regulacji rozproszonej, to obecne ustawodawstwo administracyjne nie odpowiada warunkom z art. 94 zd. 2 Konstytucji RP. Nie zastąpi tego regulacja statutowa jednostek samorządu terytorialnego oraz przepisy wewnętrzne czy akty kierownictwa wewnętrznego organów administracji rządowej, jak i powszechnie obowiązujące zasady techniki prawodawczej²⁴, których stosowanie do opracowywania projektów samorządowych aktów prawa miejscowego wywołuje dyskusje²⁵. Chodzi o ogólne zasady szeroko rozumianego wydawania aktów prawa miejscowego bez

²³ Por. S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek...*, s. 63.

²⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

²⁵ Por. S. Bułajewski, *Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, [w:] M. Sitek et al. (red.), *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego*, Józefów 2017, s. 77 i n.

względem na ich rodzaje i właściwość organów, ale także ujednolicenie wyjątków i uwzględnienie specyfiki rodzajowej oraz uwarunkowań prawnoustrojowych.

Uchwalając Konstytucję, ustrojodawca nie tylko zunifikował terminologię, ale i zrównał pod kątem charakteru prawnego wszystkie dotychczasowe przejawy powszechnie obowiązującego prawotwórstwa lokalnego, co wyraźnie wynika z treści art. 241 ust. 7 Konstytucji RP, w którym czytamy, że obowiązujące w dniu jej wejścia w życie akty prawa miejscowego oraz przepisy gminne stają się aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie ogólna kompetencja do stanowienia aktów prawa miejscowego została powierzona organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej, w tym nie tylko wojewodzie, który ma umocowanie konstytucyjne, lecz niejako blankietowo innym organom administracji rządowej o ograniczonym terytorialnie zasięgu działania, które w ustawodawstwie zwykłym mogą być różnie kształtowane.

Sama proceduralizacja trybu wydawania aktów prawa miejscowego musi mieć swoje źródło w ustawie, a nie w aktach niższego rzędu. Należy dostrzegać ścisłą łączność pomiędzy delegacją z art. 94 zd. 2 a ogólną normą kompetencyjną art. 184 zd. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez NSA oraz inne sądy administracyjne obejmuje orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Punktem odniesienia dla sądu administracyjnego ma być ustawa. W zakresie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego miernik w teście legalności jest niewystarczający.

Inną sprawą jest to, że zarówno środowiska samorządowe, jak i pracownicy organów administracji rządowej nie mają interesu faktycznego, aby ustawa kompleksowo regulująca wydawanie aktów prawa miejscowego powstała albo żeby choćby nastąpił rozwój stosownych przepisów w ustawach ustrojowych. Przypomina się analogia do uchwalenia postulowanej przez doktrynę ustawy o tworzeniu prawa, która niejednokrotnie oceniana jest w kategoriach swobodnego kagańca. Z perspektywy systemu samorządu terytorialnego nie można zatem mówić o zaniechaniu legislacyjnym czy beczynności ustawodawcy, ale o jego milczeniu, które w gruncie rzeczy uprawnia do wydawania aktów ustanawiających przepisy prawa miejscowego, bo nie tworzy dodatkowych granic prawnych samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Z pewnością łatwiej wydawać akty prawa miejscowego w oparciu o regulację ramową zawartą w ustawach ustrojowych aniżeli w oparciu o przepisy ustawowe normujące w sposób względnie dokładny mechanizm stanowienia prawa miejscowego. Swoje dodatkowe tworzywo otrzymałby także nadzór sprawowany przez

organy administracji rządowej. W tym zakresie wydaje się, że ogólny nadzór nad działalnością uchwałodawczą, w tym stanowieniem prawa miejscowego, nie przeistoczyłby się jedynie w nadzór nad wydawaniem aktów prawa miejscowego pod względem formalnym. Zagrożenia takiego nie ma.

Podsumowanie

Poczynione rozważania wskazują, że w obecnym stanie prawnym ustawodawstwo administracyjne nie realizuje delegacji konstytucyjnej z art. 94 zd. 2 Konstytucji RP. Jej wejście w życie niewiele zmieniło. Mimo że ma to być materia ustawowa, to regulacje statutowe jednostek samorządu terytorialnego w dalszym ciągu odnoszą się do zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Życie państwowe nie znosi próżni, a prawo ustawowe nie wypełnia funkcji porządkującej, pozostawiając poważną lukę prawną.

Biorąc pod uwagę treść art. 241 ust. 7 Konstytucji RP, należy z naciskiem podkreślić, że akt prawa miejscowego w ujęciu konstytucyjnym nie był pojęciem zastanym, ale zupełnie nową instytucją prawną, wykreowaną na mocy postanowień wchodzącej w życie ustawy zasadniczej. Przypominając kwalifikację przeprowadzoną przez J.S. Langroda, który z perspektywy teorii konstytucji wyodrębniał ustawy wydane w stosunku do konstytucji oraz ustawy wydane w wykonaniu konstytucji²⁶, można stwierdzić, że ustawowe uregulowanie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego należy postrzegać jako działanie w wykonaniu konstytucji. Autor ten w odniesieniu do ustaw wydanych w wykonaniu konstytucji dokonywał dalszej klasyfikacji i wyróżniał ustawy istniejące przed wejściem w życie konstytucji oraz zapowiedzi wydania specjalnych ustaw mających bliżej unormować określone problemy²⁷. Obecny stan prawny istniejący na gruncie art. 94 zd. 2 Konstytucji RP nakazuje skonkludować, że cały czas mamy do czynienia z zapowiedzią konstytucyjną. Delegacja do wydania specjalnej ustawy cały czas czeka na pełną realizację.

²⁶ J.S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 9, s. 777 i n.

²⁷ *Ibidem*.