

Problem różnic w podstawach stanowienia aktów prawa miejscowego w samorządowych ustawach ustrojowych

Opracowanie niniejsze obejmuje ustrojowy aspekt problematyki stanowienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego. Przedmiotem zainteresowania będą zatem przepisy znajdujące się w samorządowych ustawach ustrojowych¹. Niejednolitość uregulowań skłania do wykładni przepisów ze szczególnym uwzględnieniem aspektu porównawczego. Analizie poddane zostaną przede wszystkim rozdziały samorządowych ustaw ustrojowych zatytułowane odpowiednio: akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę², akty prawa miejscowego stanowione przez powiat³, akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa⁴.

1 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) – dalej także jako ustawa gminna albo u.s.g.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) – dalej także jako ustawa powiatowa albo u.s.p.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.) – dalej także jako ustawa wojewódzka albo u.s.w.

2 Rozdział 4 u.s.g.

3 Rozdział 4 u.s.p.

4 Rozdział 8 u.s.w.

Po pierwsze można zwrócić uwagę na niejednorodność tytułowych określeń. W ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o samorządzie województwa posłużono się określeniem „stanowionego”, a więc odnoszącego się do będącego w liczbie pojedynczej wyrażenia „prawa miejscowego”. Natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym posłużono się określeniem „stanowione”, co odnosić się może wyłącznie do będących w liczbie mnogiej „aktów prawa miejscowego”. Te semantyczne rozbieżności wskazują, że ustawodawca nie posługuje się dobrze ukształtowaną siatką pojęciową. W pierwszym przypadku przewiduje stanowienie prawa miejscowego w postaci aktów (w domyśle – normatywnych?). Natomiast w drugim wyraźnie wskazuje, że stanowione mają być akty prawa miejscowego. Opierając się na rozwiązaniach przyjętych w Konstytucji RP⁵, należy opowiedzieć się za formą użytą w ustawie powiatowej, gdyż to akty prawa miejscowego stanowią źródło prawa.

Po drugie stwierdzić należy, że we wszystkich przypadkach ustawodawca błędnie określa prawotwórcę. Nie można bowiem przyjąć, że to wspólnota samorządowa tworzy prawo miejscowe⁶. Wskazanie, że to gmina, powiat, województwo stanowi prawo, jest błędem wynikającym ze stosowania przez ustawodawcę uproszczeń terminologicznych.

Co więcej, krytyce poddać należy użycie w tytule komentowanego rozdziału ustawy wojewódzkiej terminu „samorząd”, który „nie odnosi się do podmiotu, lecz do sposobu jego zorganizowania (w szczególności zasad jego wkomponowania w struktury administracji publicznej)”⁷. Nie istnieją bowiem organy samorządu terytorialnego jako takiego. Samorząd jako całość nie ma podmiotowości prawnej, a zatem nie może posiadać swoich organów. Pojmowanie samorządu jest przecież głęboko zakorzenione w doktrynie prawa administracyjnego: „samorząd jest decentralizacją, a więc oznaczeniem strukturalnej formy administracji, a nie – podmiotu, ani – przedmiotu administracji”⁸. Ustawodawca z niezrozumiałych względów stosuje zatem określenie błędne (traktując sa-

5 Artykuł 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

6 Por. J. Boć, *Komentarz do art. 94 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 168.

7 Por. P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, [Wrocław] 2005, s. 97–98.

8 T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152.

morząd podmiotowo)⁹. Unikając wskazanych błędów, ustawodawca powinien zatytułować komentowane rozdziały dotyczący prawotwórstwa: „akty prawa miejscowego stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa)”.

Również w przepisach ustaw ustrojowych regulujących kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego powielono błędy zawarte w wyżej wymienionych tytułach rozdziałów, stanowiąc, że: na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy; na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu; oraz że samorząd województwa, na podstawie upoważnień ustawowych, stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa¹⁰.

Ustawowym *superfluum* jest wskazanie, że akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Regulacja ta jest jednak nie tylko zbędna (jako powtarzająca postanowienia Konstytucji¹¹), ale w zestawieniu ze znajdującym się w ustawie o samorządzie województwa unormowaniem, że akty prawa miejscowego mogą obowiązywać także na obszarze części województwa¹², wprowadza dodatkowe wątpliwości interpretacyjne. Uregulowanie takie jest ze wszech miar słuszne, jednak jego brak w ustawach gminnej i powiatowej nie decyduje o tym, iż gminne i powiatowe akty mogą obowiązywać tylko na obszarze całej jednostki samorządu terytorialnego¹³.

9 Por. P. Lisowski, *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego – rozważania semantyczne*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 439–449. Por. art. 16 ust. 2 oraz art. 163 Konstytucji RP. Ustrojodawca nie jest jednak w swych zapatrywaniach konsekwentny. W tej samej jednostce redakcyjnej Konstytucji (art. 171) posługuje się w tym samym znaczeniu zarówno określeniem „samorząd terytorialny”, jak i „jednostki samorządu terytorialnego”.

10 Artykuł 40 ust. 1 u.s.g.; art. 40 ust. 1 u.s.p.; art. 9 u.s.w. Jedynie w ustawie o samorządzie powiatowym nie powtórzono błędnego wskazania na kompetencję prawotwórczą powiatu. Natomiast także w tym miejscu przypisano ją gminie i województwu (także z błędnym upodmiotowieniem samorządu).

11 Artykuł 94. Doktryna słusznie określa takie unormowania jako obciążone wadą redundancji – por. G. Jyż, *Akty prawa miejscowego stanowiące przez gminę*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 369.

12 Artykuł 89 ust. 1 *in fine* u.s.w.

13 Świadczy o tym chociażby możliwość stanowienia przez organy powiatu przepisów porządkowych w przypadku zagrożeń występujących na obszarach choćby dwóch

W przepisach ustawy o samorządzie powiatowym określono, że prowadzącą jest rada powiatu. W ten sposób ustawodawca zdaje się jednoznacznie wskazywać na konkretny organ, któremu służy kompetencja stanowienia aktów prawa miejscowego. Jest to zastrzeżenie wzmocnione także przepisem dotyczącym wyłączności kompetencyjnej rady, który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego¹⁴.

Również w ustawie o samorządzie województwa, mimo wcześniejszego wskazania na kompetencje prawotwórcze samorządu województwa, w dalszych unormowaniach przewiduje się, że na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego¹⁵. Krytycznie ocenić należy podwójne (a przy tym różniące się) uregulowania tej samej kwestii. W tej sytuacji norma przewidująca kompetencję samorządu województwa pozbawiona jest jakiegokolwiek wartości normatywnej. Zatem także w przypadku województwa ustawodawca wskazuje na jeden organ będący właściwym do stanowienia aktów prawa miejscowego. Regulacja ta jest także wzmocniona przez określenie, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy stanowienie aktów prawa miejscowego¹⁶.

Zdawać by się mogło, że takie unormowania – o wyłącznej właściwości rady powiatu i sejmiku województwa do stanowienia aktów prawa

gmin, a nie całego powiatu. Również inne regulacje szczegółowe potwierdzają, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione nie tylko na terenie części województwa, ale również części powiatu i gminy. Por. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 11, *passim*; oraz B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 336. Zauważa się również kwestię oczywistą, że „granice terytorialnego zasięgu obowiązywania aktów prawa miejscowego mogą nie pokrywać się z granicami jednostek samorządu terytorialnego także w razie stanowienia prawa miejscowego w związku z zawartym porozumieniem (...). W takim przypadku terytorialny zasięg działania aktów prawa miejscowego obejmować może zarówno cały obszar wszystkich jednostek samorządowych objętych porozumieniem (...), jak i ich części” – B. Dolnicki, *Akty...*, s. 306. Zaznaczyć jednak trzeba, że podawany przez autora przykład „związku komunalnego gmin lub powiatów” nie jest już trafiony.

14 Artykuł 12 pkt 1. Znaczenie tego przepisu należałoby oceniać w porównaniu z art. 18 ust. 1 u.s.g., który nie zastrzega stanowienia aktów prawa miejscowego do wyłącznej właściwości rady gminy.

15 Artykuł 89 ust. 1 u.s.w.

16 Artykuł 18 ust. 1 u.s.w.

miejscowego – powinny być zasadą niedoznąjącą wyjątków. W dalszych postanowieniach ustawy o samorządzie powiatowym przewiduje się jednak, że akty prawa miejscowego stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. Sformułowanie: „jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”, nie może dotyczyć formy, w jakiej rada stanowi akty (choć taka interpretacja syntaktyczna wydawałaby się najwłaściwsza), gdyż organ kolegialny wszelkie decyzje podejmuje poprzez uchwałę¹⁷. Ustawa może zatem stanowić „inaczej” w odniesieniu do podmiotu wydającego akt. Unormowanie to jest zatem wyraźnym dopuszczeniem wyjątku od zasady, że to rada powiatu stanowi prawo miejscowe.

Już w samej ustawie o samorządzie powiatowym ustawodawca dokonał wyłomu od wprowadzonej zasady właściwości rady powiatu do stanowienia aktów prawa miejscowego. Przewidział bowiem kompetencję prawotwórczą dla zarządu powiatu¹⁸. Pamiętać należy, że od wskazanej zasady możliwe są dalsze wyjątki, które mogą znaleźć się w ustawach z zakresu prawa materialnego. Kompetencje takie ustawodawca przyznawał zarządowi powiatu w kilku ustawach¹⁹. Co więcej, poza ustawą o samorządzie powiatowym do stanowienia aktów prawa miejscowego został upoważniony także starosta²⁰.

W odniesieniu do komentowanej regulacji ustawy o samorządzie województwa można stwierdzić, że jest to zasada, która nie doznaje wyjątków w samej ustawie ustrojowej. Mimo silnego ustrojowego zastrzeżenia kompetencji do tworzenia aktów prawa miejscowego na rzecz organu stanowiącego województwa, ustawodawca kieruje jednak delegacje ustawowe również do zarządu województwa w ustawach szczególnych²¹. Po-

17 W kwestii formy prawnej więcej w dalszej części opracowania.

18 Artykuł 42 ust. 2 u.s.p.

19 Ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. nr 92, poz. 753 ze zm.) regulacje te zostały zmienione i *de lege lata* brak upoważnień dla zarządu powiatu poza u.s.p.

20 Artykuł 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. nr 62, poz. 558 ze zm.).

21 Artykuł 15 ust. 2 oraz art. 17 ust. 3 pkt 2 Ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2009 r. nr 189, poz. 1471 ze zm.). *Notabene*, pewien asumpt do wprowadzania wyjątków daje ustawodawca już w ustawie o samorządzie województwa (art. 90 ust. 1), przewidując skargę (i procedurę ją poprzedzającą) na akt prawa miejscowego wydany przez organ województwa (a nie na akt sejmiku wo-

nadto kompetencje prawodawcze mogą być kierowane do marszałka województwa, chociaż *de lege lata* nie istnieje przepis, który przyznawałby mu taką kompetencję²².

Podsumowując tę część rozważań, można stwierdzić, iż wszelkie niespójności, przeregulowania i błędy legislacyjne można naprawić poprzez zastąpienie wyżej wymienionych regulacji przepisem stanowiącym, że „na podstawie upoważnień ustawowych organom jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego”. Jednocześnie można jednak zauważyć, że wynika to także z Konstytucji²³, a zatem ustawodawca może, a wręcz powinien przepisy te pominąć.

Ustawy ustrojowe dają także podstawę do wydawania konkretnych aktów prawa miejscowego. Niestety, regulacje ustawowe nie są ze sobą spójne. W odniesieniu do statutu jednostki samorządu terytorialnego, ustawa o samorządzie gminnym stanowi o „akcie w zakresie wewnętrznego ustroju gminy”, ustawa o samorządzie powiatowym o „akcie stanowionym w sprawach wymagających uregulowania w statucie”, a ustawa o samorządzie województwa o „statucie województwa”.

Wątpliwość budzą także różnice terminologiczne występujące w przepisach umocowujących organy jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie zarządu majątkiem jednostki. Ustawa o samorządzie gminnym posługuje się sformułowaniem „zasady zarządu mieniem gminy”, ustawa o samorządzie powiatowym „szczególnym trybem zarządzania mieniem powiatu”, a ustawa o samorządzie województwa „zasady gospodarowania mieniem wojewódzkim”. Jedyne w zakresie upoważnienia do regulowania „zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” wszystkie samorządowe ustawy ustrojowe jednolicie określają tę kompetencję.

Chociaż założenie o racjonalności prawodawcy przekonuje do czego innego, to trudno nie zgodzić się z poglądami doktryny, że „te różni-

jewództwa, jak byłby to powinien uczynić, gdyby absolutyzował zasadę wyłączności sejmiku jako organu samorządu województwa stanowiącego akty prawa miejscowego).

22 Ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie ostatnia kompetencja do stanowienia aktu prawa miejscowego, którą posiadał marszałek województwa, została przypisana innemu organowi.

23 Artykuł 94 Konstytucji RP.

cowane zwroty wynikają z braku konsekwencji ustawodawcy. Nie można im jednak przypisywać zróżnicowanych skutków prawnych, co do zakresu swobody zarządzania mieniem komunalnym przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma to również wpływu na podejmowane w tym zakresie akty prawa miejscowego²⁴. Konieczne jest zatem zgłoszenie postulatów *de lege ferenda* zmiany takiego stanu i ujednoczenia wskazanych regulacji we wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych.

Ustawodawca niejednolicie określił także organ właściwy do wydania powyższych aktów. We wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych wskazał na kompetencję organu stanowiącego do wydania statutu²⁵. Dwie ustawy powielają swoje regulacje także w rozdziale dotyczącym aktów prawa miejscowego. Uregulowania nie są jednak sformułowane konsekwentnie, gdyż ustawa o samorządzie powiatowym nie wskazuje w tym miejscu na właściwość konkretnego organu²⁶, natomiast ustawa o samorządzie gminnym kompetencję kieruje zbiorczo do organów gminy²⁷. Przepisy te, zwłaszcza interpretowane porównawczo, wprowadzają niepotrzebne wątpliwości. Jedynym słusznym rozwiązaniem byłoby także w tym przypadku ich ujednoczenie.

Wydaje się, że najtrafniejsza regulacja dotycząca obu powyższych kwestii brzmiałaby następująco: „Na podstawie niniejszej ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) może wydawać akty prawa miejscowego w sprawach: 1) wymagającym uregulowania w statucie, 2) zasad zarządu mieniem jednostki samorządu terytorialnego, 3) zasad i trybu korzystania z należących do jednostki samorządu terytorialnego obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

Ustawa o samorządzie gminnym daje także podstawy do tego, aby uregulować wewnętrzny ustrój jednostek pomocniczych²⁸ oraz organizację urzędów i instytucji gminnych²⁹. Pierwsza kompetencja wynika z możliwości utworzenia jednostek pomocniczych przez radę gminy i zasługuje

24 B. Dolnicki, *Akty...*, s. 326. Tak również: D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 191. Odmiennie: J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, Przegląd Sejmowy, 2000, nr 3, s. 43.

25 Artykuł 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.; art. 12 pkt 1 u.s.p.; art. 18 pkt 1 lit. a u.s.w.

26 Artykuł 40 ust. 2 u.s.g.

27 Artykuł 40 ust. 2 u.s.g.

28 Artykuł 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.

29 Artykuł 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

na pełną aprobatę. Natomiast konieczność regulowania spraw organizacji urzędów i instytucji nie jest już domeną gminy, lecz dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Pojawia się zatem pytanie, dlaczego tylko gminne akty regulujące te kwestie mają mieć walor prawa miejscowego. Wydaje się, że sprawa ta wymagałaby głębszej refleksji prowadzącej do zmiany kwalifikacji tych aktów³⁰. Utrzymując w mocy aktualne decyzje ustawodawcy, pozostawić można tę regulację, wskazując, że „rada gminy stanowi akty prawa miejscowego określające wewnętrzny ustrój jednostek pomocniczych, a także organizację urzędów i instytucji gminnych”.

Kolejne unormowania ustaw o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym dotyczą stanowienia przepisów porządkowych. Nie mają one swojego odpowiednika w ustawie o samorządzie województwa, ponieważ organy tej jednostki nie są umocowane do stanowienia przepisów porządkowych, co wynika z przypisania takiej kompetencji na poziomie województwa organowi administracji rządowej – wojewodzie³¹.

Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego³². W analogicznym (co do celu) przepisie zawartym w ustawie o samorządzie powiatowym określono, że w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy³³.

30 Wyrażony został pogląd, głoszący, iż: „ponieważ nie było jasne, co ustawodawca miał na myśli, dobrze, że w nowych ustawach ten niejasny zapis został pominięty. Szkoda jednak, że w dalszym ciągu utrzymany on został w ustawie o samorządzie gminnym” – D. Dąbek, *op. cit.*, s. 179.

31 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.).

32 Artykuł 40 ust. 3 u.s.g.

33 Artykuł 41 ust.1 u.s.p. W kontekście tej kompleksowej regulacji zbędne jest unormowanie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.p., sygnalizujące tylko, że w sprawach porządkowych stanowione są akty prawa miejscowego.

Podjmując analizę powyższych przesłanek, stwierdzić można, że w ustawie o samorządzie powiatowym rada powiatu została ograniczona w możliwości stanowienia przepisów porządkowych poprzez wskazanie, iż wydawanie przepisów porządkowych ma mieć miejsce tylko „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Ograniczenie to wynika zatem z klauzuli generalnej, o której interpretację trudno. Natura przepisów porządkowych sprawia, że każdy taki akt musi znajdować wyraźne uzasadnienie w występującej sytuacji faktycznej. Pytanie, kiedy taki przypadek jest „szczególnie uzasadniony”, pozostaje bez odpowiedzi. Nie ustaliła tego, jak do tej pory, także doktryna i judykatura. Zmusza to do pozostania przy stwierdzeniu, że ustawodawca pozostawia, *de iure*, prawodawcy powiatowemu węższy zakres działania, niż daje prawodawcy gminnemu, jednocześnie poddając w wątpliwość sens takiego rozwiązania.

W ustawie o samorządzie powiatowym nastąpiło także uzupełnienie katalogu dóbr prawnie chronionych – o ochronę mienia obywateli i środowiska naturalnego. Radzie powiatu przyznano zatem szersze kompetencje prawodawcze niż prawodawcy gminnemu.

Pojawiają się również (nie istniejące w ustawie o samorządzie gminnym) wymagania dotyczące przesłanki terytorialnej – przyczyny wprowadzenia regulacji muszą występować na obszarze więcej niż jednej gminy. Wymagania dotyczące przesłanki terytorialnej miałyby swoje głębokie uzasadnienie w chęci realizacji konstytucyjnej zasady subsydiarności³⁴, gdyby nie to, że są one absurdalne przez wzgląd na różnice w katalogu dóbr prawnie chronionych. Obowiązujące rozwiązania prowadzą bowiem do sytuacji, w której niemożliwe jest przeciwdziałanie zagrożeniom dotyczącym mienia obywateli i środowiska naturalnego³⁵, jeśli występują one na terenie tylko jednej gminy.

Niedociągnięcia legislacyjne widoczne są również w samym określeniu „na obszarze więcej niż jednej gminy”. Nie ma bowiem żadnych

34 Gminie pozostawia się bowiem prawo samostanowienia w powyższych kwestiach w sytuacji, gdy negatywne zjawiska stanowią wyłącznie jej problem. Prawodawca powiatowy podejmuje działania dopiero wtedy, gdy zagrożenie jest szersze. Unika się dzięki temu różnorodnego regulowania problemu w kilku gminach.

35 W odniesieniu do ochrony mienia działania mógłby podjąć wojewoda. Katalog dóbr prawnie chronionych będący podstawą stanowienia przepisów porządkowych przez ten organ obejmuje mienie, ale nie obejmuje środowiska naturalnego. Ochrona środowiska naturalnego zagrożonego tylko w jednej gminie jest zatem zupełnie niemożliwa.

podstaw prawnych, aby aktywność organów powiatu ograniczać do sytuacji, gdy przyczyny występują na obszarze więcej niż jednej gminy leżącej w powiecie, którego organ podejmuje działania w postaci wydania aktu. Organy powiatu będą działać legalnie także wtedy, gdy zagrożenia będą występowały na terenie jednej z gmin tego powiatu oraz na terenie gminy, która w tym powiecie nie leży (choć akt prawny wydany przez organ powiatu będzie obowiązywał tylko na terytorium tego powiatu). Co więcej, próba przyjęcia innej niż językowa wykładni tego przepisu usunie co prawda wykazywany powyżej absurd, ale spowoduje ograniczenie kompetencji organów miasta na prawach powiatu. Organy takiej gminy nie mogą bowiem zrealizować dyspozycji normy kompetencyjnej do stanowienia „powiatowych” aktów porządkowych, gdyż zagrożenie, mieszczące się terytorialnie w zakresie ich kompetencji, nigdy nie wystąpi na obszarze więcej niż jednej gminy – czyli niemożliwym do ustanowienia jest akt porządkowy chroniący mienie obywateli w mieście na prawach powiatu (jeżeli przyjąć jednak wykładnię pozajęzykową, iż chodzi o zagrożenie występujące w więcej niż jednej gminie danego powiatu). Niestety, także przyjęcie drugiej wersji interpretacyjnej, opartej na wykładni językowej, zdaje się wywoływać skutki nedorzeczne, gdyż organy miasta na prawach powiatu musiałyby czekać na rozprzestrzenienie się zagrożenia poza jego terytorium, aby wydawać przepisy chroniące mienie obywateli.

Konieczne jest zwrócenie uwagi także na to, że pewne rozwiązania przyjęte jednolicie przez ustawodawcę w ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym są błędne. Można to pokazać poprzez zestawienie tych przepisów z regulacjami upoważniającymi wojewodę do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie dobrami chronionymi, których zagrożenie uzasadnia ustanowienie przepisów porządkowych są życie, zdrowie, mienie oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie stanowi, tak jak ustawa gminna i powiatowa, że życie i zdrowie, a w przypadku ustawy o samorządzie powiatowym także mienie, ma być „obywateli”. Założenie o racjonalności ustawodawcy skłania do poszukiwania interpretacji odrzucającej tożsamość tych różnorodnie sformułowanych przesłanek. Organy gminy i powiatu, stanowiąc przepisy porządkowe, muszą zatem każdorazowo wykazać, że celem ochrony wydanego przez nie aktu jest życie obywateli, zdrowie

obywateli, lub mienie obywateli – w przypadku organów powiatu. Problematyczne jest jednak to, o jakich obywatelach mówi ustawodawca³⁶. Z kolei, *a contrario*, wojewoda może wydać akt bez konieczności motywowania go ochroną dóbr obywateli. Problem pojawia się jednak podczas ustalania, czyje życie, zdrowie i mienie chronić może wojewoda. Zależy to przede wszystkim od określenia zakresu ochrony życia, zdrowia i mienia „obywateli”, gdyż zakres ochrony znajdujący się w kompetencji wojewody jest szerszy. Może to jednak prowadzić do zaskakujących wniosków – jeżeli bowiem pod pojęciem obywateli rozumieć należy wszystkich ludzi, to wojewoda ma kompetencję do ochrony nie tylko ludzkiego życia i zdrowia, ale tym samym ustawodawca udziela mu kompetencji do ochrony także czegoś, co jest desygnatem „nie-ludzkiego” mienia. Z kolei interpretacja, która prowadzi do wniosku, że wojewoda może chronić ludzkie życie, zdrowie i mienie prowadzi do konstatacji, iż organy gminy i powiatu mają chronić życie i zdrowie tylko niektórych ludzi. Wydaje się, że efekt zarówno jednej, jak i drugiej wykładni jest nie do przyjęcia, a prawidłową regulacją byłaby taka, która pozwalałaby chronić życie, zdrowie oraz mienie (bez żadnego dookreślenia).

Przepisy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie zmuszają także do przemyślenia *ratio legis* znajdującego się ustawie o samorządzie powiatowym ograniczenia organów powiatu do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego tylko w przypadku zagrożeń przekraczających obszar gminy. Wojewoda nie jest bowiem zobligowany do powstrzymania się od działania, gdy zagrożenie obejmuje jedynie obszar jednej gminy, czy jednego powiatu. Tym jaskrawiej zaznacza się niecelowość takiego ograniczenia w ustawie o samorządzie powiatowym. Nie jest to w każdym razie rozwiązanie o przemyślanym ustrojowym charakterze.

Warto zwrócić uwagę jeszcze na to, że w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie ustawodawca posługuje się pojęciem „rozporządzenie porządkowe”, a nie jak ma to miejsce w przypadku ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym „przepisy porządkowe”. Regulacja ta wyłącza krytykowane, ale dopusz-

36 Obywatelach (czy raczej mieszkańcach) danej jednostki samorządu terytorialnego, obywatelach RP, obywatelach UE, jakichkolwiek obywatelach; czy może raczej (co byłoby pożądane w przypadku ochrony życia i zdrowia) określenie to oznacza wszystkich ludzi.

czalne w przypadku samorządowych przepisów porządkowych, łączenie ich z przepisami wykonawczymi w jednym akcie³⁷. Nie można przychylnie odnieść się do stosowania nazwy „rozporządzenie porządkowe” w odniesieniu do aktów prawa miejscowego³⁸. Warto jednak przyjąć rozwiązanie normatywne, zgodnie z którym w omawianej kwestii uchwalane będą akty, a nie przepisy.

Konieczne ujednolicenia uregulowań ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym³⁹ powinny objąć całość przepisów będących podstawą do stanowienia porządkowych aktów prawa miejscowego. Jednolita regulacja mogłaby znieść ograniczenia występujące tylko w jednej z ustaw. Nie ma bowiem żadnych podstaw do tego, aby odmówić organom gminy możliwości działania w zakresie ochrony mienia i środowiska⁴⁰. Niezrozumiałym jest również to, dlaczego ustawodawca stawia organom powiatu warunek, by zagrożenie występowało na obszarze więcej niż jednej gminy, natomiast wojewoda przed takim wymaganiem nie stoi. Wyeliminowane z przepisu ustawy o samorządzie powiatowym powinno być także ograniczenie organów do stanowienia aktów tylko „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, co pozbawione jest wartości normatywnej.

Biorąc pod uwagę wszystkie wnioski płynące z aktualnego stanu prawnego regulującego stanowienie porządkowych aktów prawa miejscowego, można zaproponować jednolite brzmienie przepisów: „W zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy oraz rada powiatu może wydawać porządkowe akty prawa miej-

37 Por. wyrok NSA z 9 maja 1995 r., SA/Wr 590/95, LEX nr 25932.

38 Por. J. Wilk, *Akt prawa miejscowego jako forma prawna*, Nowe Zeszyty Samorządowe, 2009, nr 6, s. 9–22.

39 W tym zakresie także ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

40 We współczesnym polskim ustawodawstwie wypracowano definicję środowiska i tą definicją posługuje się np. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.). Stało się tak w opozycji do wcześniej stosowanego pojęcia „środowisko naturalne”. Jak bowiem stwierdzono „przymiotnik »naturalne« jest wieloznaczny, albowiem może wykazać, że chodzi o środowisko przyrodnicze (od »natury«, synonim »przyrody«) albo że chodzi o środowisko działalności ludzką nie zmienione«, albo wreszcie o środowisko »o własnościach odpowiadających naturze człowieka» – J. Boć, E. Samborska-Boć, *Podstawowe pojęcia*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, [Wrocław] 2008, s. 45. Dlatego też właściwsze byłoby dostosowanie tego określenia do definicji prezentowanych *de lege lata* w ustawach.

scowego, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, ochrony środowiska albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”.

W obu ustawach wskazano także, że przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach⁴¹. Regulacja ta nie jest jednak właściwą podstawą dla wprowadzania odpowiedzialności karnoprawnej. Mocą aktów prawa miejscowego nie można bowiem modyfikować ustawowo określonej odpowiedzialności. Przepisy te powinny zostać wyeliminowane, chyba że ustawodawca skłoni się ku modyfikacji przepisów o wykroczeniach, przewidując w nich swobodę organów stanowiących porządkowe akty prawa miejscowego w zakresie poddania bądź niepoddania czynu określonego w tych przepisach sankcji karnej⁴².

Zbędne wydają się także przepisy ustawy o samorządzie gminnym⁴³ i ustawy o samorządzie powiatowym⁴⁴ stanowiące, iż rada gminy i rada powiatu stanowią akty prawa miejscowego w formie uchwały. Trzeba bowiem podkreślić, że o każdym zajęтым przez organ kolegialny stanowisku, o każdym z jego rozstrzygnięć, decyzji czy oświadczeń można powiedzieć, że zostały podjęte w drodze uchwały (w znaczeniu procesowym). Podobnie o materialnym efekcie takiego działania możemy każdorazowo powiedzieć, że jest to uchwała (w znaczeniu materialnym)⁴⁵. Istnieją jednak także takie sytuacje, w których owa uchwała (w znaczeniu materialnym) ma swoiste oznaczenie⁴⁶, dzięki któremu możliwe będzie wprowadzenie pewnych rozróżnień oraz kategorii. Niepotrzebne, a wręcz niepożądane jest regulowanie formy prawnej aktu prawa miejscowego w taki sposób, jak czyni się to w ustawie o samorządzie gmin-

41 Artykuł 40 ust. 4 u.s.g oraz art. 41 ust. 2 u.s.p.

42 Szerzej – zob J. Wilk, *W sprawie ratio legis wprowadzania sankcji karnej za naruszenie porządkowych aktów prawa miejscowego*, Nowe Zeszyty Samorządowe, 2011, nr 4, s. 9–21.

43 Artykuł 41 ust. 1 u.s.g.

44 Artykuł 42 ust. 1 u.s.p.

45 Z tego też względu nieuzasadniony zdaje się być wniosek (sformułowany przez D. Dąbek, *op. cit.*, s. 253), że w art. 184 Konstytucji RP ustrojodawca wskazuje, iż jedną z form prawnych aktu prawa miejscowego jest uchwała (co niejako potwierdzają ustawy gminna i powiatowa). Można bowiem równie dobrze interpretować użyte pojęcie „uchwała” jako uchwałę w znaczeniu materialnym.

46 Na przykład: statut, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

nym i ustawie o samorządzie powiatowym, tym bardziej, że w ustawie o samorządzie województwa regulacji takiej nie zamieszczono⁴⁷.

Kwestię formy prawnej podnieść można także w odniesieniu do regulacji ustawy o samorządzie gminnym przewidującej, że w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia⁴⁸. Rozwiązanie to nie jest fortunne przede wszystkim ze względu na niespójność z Konstytucją RP⁴⁹. Dodatkowo podnieść można to, że regulacja ta jest po prostu zbędna. Razi ona także w kontekście braku określenia formy prawnej w analogicznym przepisie ustawy o samorządzie powiatowym⁵⁰, gdzie nie jest wskazana forma działania zarządu. Pojawić się może wątpliwość, czy jako organ kolegialny będzie on wydawał uchwałę, czy też jako organ wykonawczy będzie korzystał z zarządzenia. Zupełnie wystarczająca byłaby regulacja stanowiąca, że: „w przypadku niecierpiącym zwłoki porządkowe akty prawa miejscowego może wydać wójt albo zarząd powiatu”.

Kolejne przepisy ustaw o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym zawierają szczególną regulację dotyczącą zatwierdzania przez organy stanowiące porządkowych aktów prawa miejscowego stanowiących przez wójta i zarząd powiatu. Porządkowy akt prawa miejscowego wydane przez organ wykonawczy musi zostać zatwierdzony⁵¹ przez radę (odpowiednio gminy albo powiatu) na jej najbliższej sesji, w przeciwnym razie, a więc w przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia albo odmowy takiego zatwierdzenia, traci moc w terminie ustalonym przez radę gminy (powiatu). Ustawa nie wskazuje formy prawnej, w jakiej następuje „zatwierdzenie”, a przede wszystkim jego odmowa. Jest to niezwykle ważne, ponieważ w tej drugiej sytuacji mamy do czynienia

47 Zob. szerzej – J. Wilk, *Akt...*, s. 9–22.

48 Artykuł 41 ust. 2 u.s.g.

49 Zob. szerzej – J. Wilk, *Akt...*, s. 9–22.

50 Artykuł 42 ust. 2 u.s.p.

51 „Nazywanie przedmiotowej kompetencji rady – zatwierdzeniem, nie jest najodpowiedniejsze. Tego rodzaju działanie nie warunkuje bowiem (*ex ante*) wejścia w życie takiego aktu normatywnego. Jest to raczej środek ingerencji o charakterze represyjnym (*ex post*), mogący również znaleźć zastosowanie w odniesieniu do już – *ex lege* – nieobowiązującego aktu prawnego. W tym przypadku mamy więc do czynienia z działaniem bliższym potwierdzeniu” – J. Boć, B. Dolnicki, J. Korczak, P. Lisowski, M. Maciejak, M. Miemiec, W. Miemiec, *Komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, [w:] J. Boć (red.), *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 392.

z aktem eliminującym z obrotu prawnego normy powszechnie obowiązujące. Jako taki akt ten podlega również ogłoszeniu, przy czym wydaje się, że powinien być to sposób właściwy ogłaszaniu przepisów porządkowych⁵². Należy się zatem zgodzić, że rada „określa w uchwale termin utraty mocy obowiązującej, przy czym nie powinien być on krótszy niż z datą ogłoszenia”⁵³ tej uchwały.

Jeszcze większy problem powstaje w sytuacji nieprzedstawienia aktu do zatwierdzenia. Ustawodawca przewiduje, że wówczas akt traci moc, a zatem zdaje się ustanawiać skutek powstający *ex lege*. Z drugiej jednak strony to rada ma wskazać termin utraty mocy obowiązującej. Nic nie stoi przy tym na przeszkodzie, aby rada ustaliła termin utraty mocy na czas odległy (kilka miesięcy czy lat). Tym samym nieprzedstawienie aktu do zatwierdzenia powoduje, że rada nie może go zatwierdzić, ale nie to, że przestaje on obowiązywać z chwilą zamknięcia sesji rady. Nie ma przy tym określonego terminu, jaki rada ma na podjęcie uchwały wskazującej datę utraty mocy obowiązującej przez akt organu wykonawczego⁵⁴. Przez wzgląd na to, że rada obligatoryjnie ma wskazać datę utraty mocy obowiązującej przez akt niezatwierdzony lub nieprzedstawiony do zatwierdzenia, a jednocześnie nie wskazano terminu do dokonania tej czynności, pojawia się wątpliwość co do skutków takiej sytuacji. W tej kwestii został wyrażony pogląd, że „utrata mocy obowiązującej w tej sytuacji następuje z mocy prawa, a uchwała rady określa jedynie termin utraty mocy”⁵⁵. Słusznie zauważono jednak jednocześnie, że „rozwiązanie takie budzi szereg wątpliwości”⁵⁶. Dlatego powinno się raczej przyjąć, że w razie niewyznaczenia przez radę daty utraty mocy obowiązującej przepisy porządkowe ustanowione przez wójta bądź zarząd powiatu zachowują moc obowiązującą.

Można zatem konstatować, że z praktycznego punktu widzenia sankcja za nieprzedstawienie aktu do zatwierdzenia w znaczny sposób osłabia kontrolę rady. Zapewne lepszym rozwiązaniem byłoby w takim przypadku ustawowe określenie daty utraty mocy obowiązującej przez akt

52 To samo ustalenie dotyczy także uchwały określającej termin utraty mocy obowiązującej przez akt nieprzedstawiony do zatwierdzenia.

53 R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 179.

54 Najwcześniej nastąpi to jednak na kolejnej sesji rady.

55 R. Lewicka, *op. cit.*, s. 180.

56 *Ibidem*.

niezatwierdzonej. Tym samym można postulować, by nowe brzmienie komentowanych przepisów wskazywało, że „porządkowy akt prawa miejscowego ustanowiony przez organ wykonawczy podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji odpowiednio rady gminy albo rady powiatu. Traci on moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady z dniem jej zamknięcia”. Nierozwiązany pozostaje jednak ważki problem ogłoszenia utraty mocy obowiązującej przez nieprzedstawiony do zatwierdzenia akt prawa miejscowego. O ile uchwała rady odmawiająca zatwierdzenia może zostać opublikowana, o tyle w sytuacji nieprzedstawienia do zatwierdzenia brakuje przedmiotu publikacji. Pamiętać trzeba, że porządkowy akt prawa miejscowego ustanowiony przez organ wykonawczy został ogłoszony, a obwieszczenia mogą być cały czas dostępne dla ich adresatów bez jakiegokolwiek informacji o utracie mocy przez akt. Niezbędne wydaje się wprowadzenie regulacji pozwalającej na prawnie wiążące poinformowanie o wyeliminowaniu z obrotu prawnego przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Ustawy regulujące stanowienie aktów porządkowych nakładają również obowiązki informacyjne. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu⁵⁷. Natomiast ustawa o samorządzie powiatowym zobowiązuje starostę do przesłania przepisów porządkowych do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu⁵⁸. Oba rozwiązania zasługują na akceptację. Można jednak zauważyć, że analogiczny obowiązek wojewody ustalony w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁹ ma być realizowany „niezwłocznie”. W takim zestawieniu słuszne wydaje się zobligowanie wójta i starosty do informacyjnego przesyłania aktów porządkowych „niezwłocznie, nie później niż następnego dnia po ich ustanowieniu”⁶⁰.

57 Artykuł 41 ust. 5 u.s.g.

58 Artykuł 42 ust. 4 u.s.p.

59 Artykuł 60 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

60 Do katalogu organów, które mają być informowane, należałoby dodać także wojewodę, gdyż także on posiada kompetencje prawodawcze w zakresie porządkowych aktów prawa miejscowego. Informacja taka pozwoliłaby uniknąć podwójnego regulowania tego samego zakresu spraw w sposób utrudniający wnioskowanie co do obowiązującego konkretnej regulacji – por. np. rozporządzenie porządkowe nr 6/06 Wojewody

Ostatnie unormowania komentowanych rozdziałów samorządowych ustaw ustrojowych dotyczą w dwóch przypadkach (ustaw powiatowej i wojewódzkiej) kwestii proceduralnych związanych ze stanowieniem aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący. W ustawie o samorządzie powiatowym zapisano, że akty prawa miejscowego podpisuje niezwłocznie po ich uchwaleniu przewodniczący rady powiatu i kieruje do publikacji, natomiast w ustawie o samorządzie województwa, iż przewodniczący sejmiku województwa podpisuje akty prawa miejscowego, przyjęte przez sejmik województwa, niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje je do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Analogicznego przepisu nie zawiera ustawa o samorządzie gminnym.

Konieczność nałożenia na konkretny podmiot prawnego obowiązku skierowania aktu prawa miejscowego do publikacji wydaje się oczywista. Pomimo uregulowań ograniczających rolę przewodniczącego organu stanowiącego⁶¹ przyznanie mu takiej kompetencji w odniesieniu do aktów wydanych przez organ stanowiący jest w kontekście rozwiązań ustrojowych naturalne. Można zatem opowiedzieć się za rozwiązaniem przyjętym w ustawie o samorządzie województwa. Tym samym krytycznie należy odnieść się do braku stosownej regulacji w ustawie o samorządzie gminnym. Natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym ustawodawca, choć wprowadził omawiany obowiązek, to uczynił to w sposób wskazujący jednoznacznie, że przewodniczący rady powiatu ma podpisywać i kierować do publikacji także akty stanowione przez zarząd powiatu oraz starostę. Taka regulacja nie znajduje już umocowania w rozwiązaniach ustrojowych. Obowiązek dotyczyć powinien wyłącznie aktów stanowionych przez radę, a w związku z tym przepis powinien przyjąć brzmienie, zgodnie z którym „przewodniczący organu stanowiącego podpisuje akty prawa miejscowego, przyjęte przez organ stanowiący, niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje je do publikacji”.

Małopolskiego z dnia 29 stycznia 2006 r. w sprawie nakazu usuwania śniegu i lodu z dachów obiektów budowlanych (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego nr 54, poz. 316) oraz zarządzenie porządkowe nr 5/2006 Wójta Gminy Gdów z dnia 30 stycznia 2006 r. w prawie nakazu usuwania śniegu i lodu z dachów obiektów budowlanych (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego nr 70, poz. 424). Oba akty prawa miejscowego wskazywały jako datę wejścia w życie 30 stycznia 2006 r. Sposób funkcjonowania urzędów wojewódzkich sprawia, że niewystarczające może okazać się przekazywanie wojewodzie aktu w dwóch innych trybach – nadzorczym i publikacyjnym.

61 Artykuł 19 ust. 2 u.s.g.; art. 14 ust. 3 u.s.p.; art 20 ust. 3. u.s.w.

Przepisem kończącym we wszystkich samorządowych ustawach ustrojowych rozdziały dotyczące stanowienia prawa miejscowego są jednolicie brzmiące regulacje głoszące, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nie mają one charakteru normatywnego, a jedynie informacyjny. Sens takich przepisów można uzasadnić, jednak warto rozważyć ich prawidłowość, chociażby w kontekście zasad techniki prawodawczej⁶², które zakazują zamieszczania w ustawie wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

Krótko podsumowując, stwierdzić można, że omówione regulacje rażą niespójnością, niejasnością i niekonsekwencją, a często także nie odpowiadają podstawowym ustaleniom nauki prawa administracyjnego. Zaproponowane w treści opracowania nowe brzmienie przepisów pozwoliłoby, przy zachowaniu dotychczasowych celów ustawy, ujednolicić i doprecyzować komentowane przepisy. Gwarancję utrzymania konsekwentnych rozwiązań dałoby jednak jedynie wprowadzenie wspólnych przypisów, na które pozwoliłoby uchwalenie ustawy o stanowieniu aktów prawa miejscowego.

62 § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908).