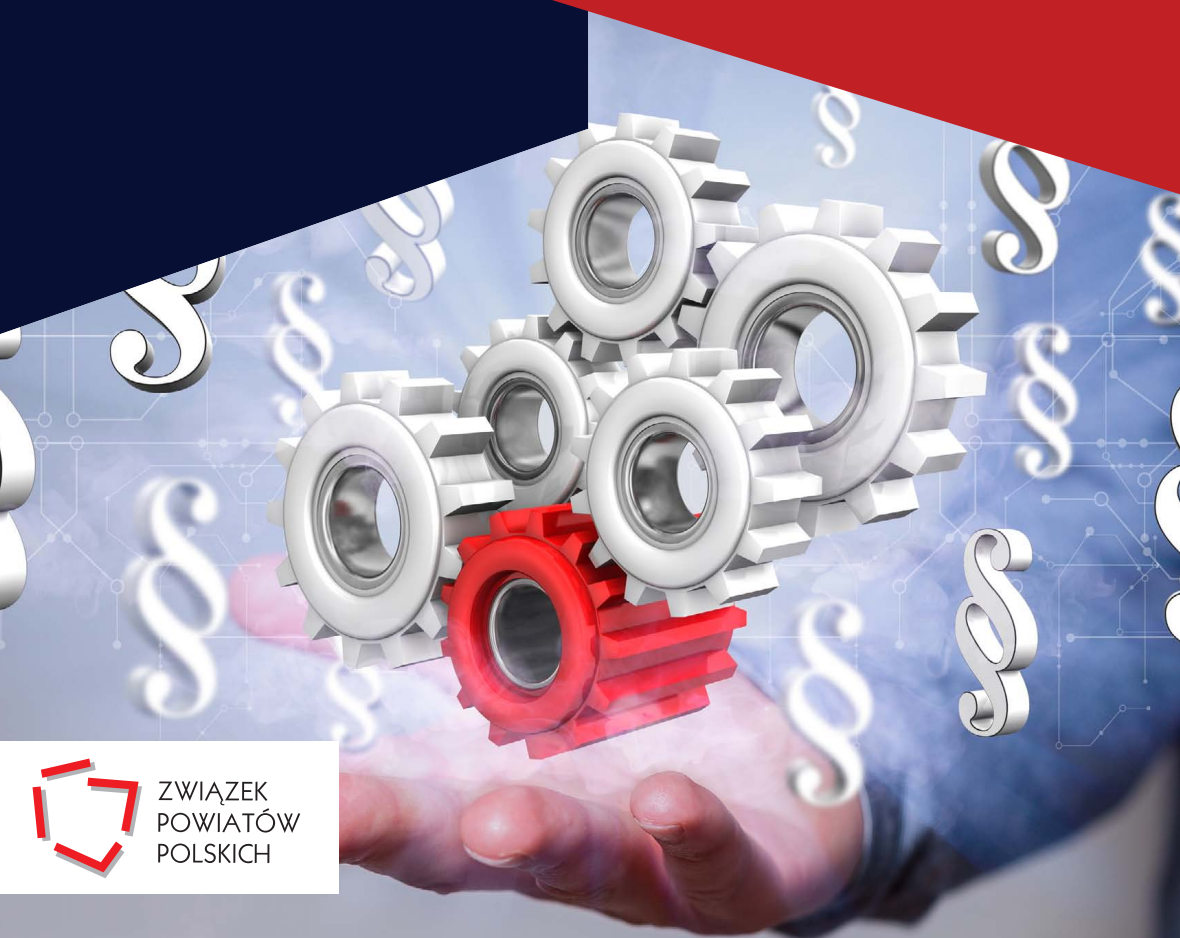


Grzegorz P. Kubalski, Katarzyna Liszka-Michałka, Marcin Maksymiuk

Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Grzegorz P. Kubalski (red.)
Katarzyna Liszka-Michałka
Marcin Maksymiuk

Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego

Warszawa

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

ISBN

978-83-62251-49-0

978-83-62251-54-4 (wersja elektroniczna)

Spis treści

O Autorach	5
1. Wprowadzenie	7
2. Prawo miejscowe w systemie źródeł prawa	8
2.1. Pojęcie aktów prawa miejscowego i ich podstawowe cechy (Marcin Maksymiuk, red. Grzegorz P. Kubalski)	8
2.2. Podmioty uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego (Marcin Maksymiuk)	10
2.3. Znaczenie prawa miejscowego (Grzegorz P. Kubalski, Marcin Maksymiuk)	12
2.4. Rodzaje aktów prawa miejscowego (Katarzyna Liszka-Michałka)	13
2.4.1. Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym	13
2.4.2. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym	15
2.4.3. Akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym	17
3. Tworzenie uchwał jako aktów prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym	19
3.1. Inicjatywa uchwałodawcza (Marcin Maksymiuk)	19
3.2. Prace organu stanowiącego nad projektem uchwały (Marcin Maksymiuk)	20
3.3. Podjęcie uchwały (Marcin Maksymiuk)	23
3.4. Ogłoszenie (Marcin Maksymiuk, Katarzyna Liszka-Michałka)	24
3.5. Wejście w życie (Marcin Maksymiuk)	24
4. Redagowanie aktów prawa miejscowego w praktyce	26
4.1. Zasady techniki prawodawczej (Grzegorz P. Kubalski)	26
4.2. Podstawy prawne stosowania zasad techniki prawodawczej w samorządzie terytorialnym (Grzegorz P. Kubalski)	28
4.3. Ogólne zasady legislacji (Katarzyna Liszka-Michałka)	29
4.4. Budowa przepisów (Marcin Maksymiuk, Grzegorz P. Kubalski)	35

4.5. Systematyzacja przepisów (Marcin Maksymiuk)	38
4.6. Struktura aktu prawa miejscowego (Katarzyna Liszka-Michałka)	39
5. Przepisy wewnętrzne a powszechnie obowiązujące – dygresja (Katarzyna Liszka-Michałka)	50
6. Uchwalenie to nie koniec	53
6.1. Sprostowanie błędu (Katarzyna Liszka-Michałka)	53
6.2. Kontrola aktów prawa miejscowego (Marcin Maksymiuk)	54
6.3. Zmiana aktu prawa miejscowego (Katarzyna Liszka-Michałka)	60
6.4. Tekst jednolity (Katarzyna Liszka-Michałka)	61
6.5. Informowanie o obowiązującym prawie (Katarzyna Liszka-Michałka)	65
Wykaz skrótów	67

O Autorach

Grzegorz P. Kubalski (red.)

Prawnik Związku Powiatów Polskich, teoretyk i praktyk samorządu terytorialnego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Fizyki UW. Członek Zarządu Powiatu Legionowskiego, związany z ZPP od 2008 roku. Z ramienia tej korporacji samorządowej uczestniczy w pracach legislacyjnych w KWRiST oraz w parlamencie. Ekspert i trener na licznych szkoleniach dla samorządu terytorialnego, w szczególności dot. rozwoju instytucjonalnego, partnerstwa publiczno-prawnego, zarządzania jakością, prawa samorządowego. Autor wielu artykułów dot. aspektów prawnych i zarządczych w samorządzie, w tym także partnerstwa publiczno-prywatnego.

Katarzyna Liszka-Michałka

Radca prawny, ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktorka internetowego Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Wykładowca na szkoleniach kierowanych do pracowników sektora publicznego. Autorka opinii i analiz aktów prawnych. Odpowiadała za obsługę prawną projektów realizowanych przez Związek Powiatów Polskich. Stały ekspert Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Marcin Maksymiuk

Prawnik, b. specjalista w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktor internetowego Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Od 2013 roku aktywnie działający w ramach stowarzyszeń i fundacji jako konsultant ds. prawnych. Wykładowca na szkoleniach z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego. Autor analiz projektów ustaw i rozporządzeń w tym dotyczących zagadnień administracji publicznej. Pracował w Zespołach tematycznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Był przedstawicielem ZPP w pracach komisji sejmowych i senackich w zakresie dotyczącym administracji publicznej. Doktorant na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji.

1 | Wprowadzenie

Tradycyjnie akty normatywne stanowią jedną z form działania administracji; są jednak formą nieswoistą. Stanowienie norm powszechnie obowiązujących *prima facie* jest bowiem domeną parlamentu. Tymczasem w polskim systemie ustrojowym liczne przepisy prawa są tworzone w strukturze administracji i to nie tylko centralnej, lecz również terytorialnej – w szczególności samorządu terytorialnego. W tym ostatnim szczególnie liczne zadania spoczywają na organach stanowiących – radach gmin, radach powiatów i sejmikach województw.

Związek Powiatów Polskich na progu nowej kadencji władz samorządowych postanowił opracować publikację poświęconą omówieniu najważniejszych zagadnień związanych z aktami prawa miejscowego. Zagadnienia teoretyczne zostały ograniczone - na rzecz kwestii praktycznych - do niezbędnego minimum. W ich ramach omówione zostały podstawy tworzenia aktów prawa miejscowego (rozdział 3), a przede wszystkim zasady techniki prawodawczej (rozdział 4). Treści publikacji dopełnia krótka dygresja o aktach wewnętrznych – również częstych w praktyce działania organów stanowiących (rozdział 5) oraz omówienie działań dotyczących aktów prawa miejscowego następujących po ich uchwaleniu (rozdział 6).

Zapraszamy do lektury,

Grzegorz P. Kubalski
Katarzyna Liszka-Michałka
Marcin Maksymiuk

2.1. Pojęcie aktów prawa miejscowego i ich podstawowe cechy (Marcin Maksymiuk, red. Grzegorz P. Kubalski)

Rozważania o aktach prawa miejscowego należy rozpocząć od ich zdefiniowania. W tym miejscu należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym nie występuje legalna definicja tego pojęcia. Definicja jest zatem dorobkiem doktryny, która odwołuje się do znaczenia słów „prawo” i „miejscowe” – to ostatnie w sprzężeniu z regulacją zawartą w Konstytucji.

Zdefiniowanie pojęcia „prawo” jest przedmiotem dyskusji filozofów i prawników od wieków. W publikacji o charakterze popularnym możemy jednak ograniczyć rozważania ogólne wskazując, że prawo tworzą po prostu normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym mające sankcję państwa.

Generalny charakter normy prawnej oznacza, że określa ona adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. Nie należy tego mylić z koniecznością uznania za adresatów wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Wystarczające jest, że dotyczy nieograniczonego kręgu adresatów. Generalny charakter oznacza, że dana norma nie jest skierowana indywidualnie do konkretnego adresata, jak występuje to w przypadku decyzji administracyjnych skierowanej do konkretnej strony (np. Jan Nowak), a do grupy określonej rodzajowo (np. podatnicy) lub do wszystkich mieszkańców danego terenu.

Abstrakcyjny charakter normy oznacza, że odnosi się ona do powtarzalnej sytuacji. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty – co do zasady – odnosić się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. W orzecznictwie dopuszcza się np. uchwałę w sprawie zasad konsultacji konkretnej sprawy.

Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, że akty prawa miejscowego mają normatywny charakter, co oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 listopada 2016 r., IV SA/Po 366/16, CBOSA).

Doprecyzowania cechy „miejscowości” musimy poszukiwać – tak jak zostało to wcześniej wskazane – w przepisach Konstytucji. Pojęcie aktów prawa miejscowego zostało bowiem przywołane w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Oznacza to, że cechą wyróżniającą aktów prawa miejscowego spośród innych aktów prawa powszechnie obowiązującego jest terytorialne ograniczenie zakresu ich obowiązywania. Nie obowiązują one na terenie całego kraju, ale jedynie na obszarze działania organu, który dany akt wydał. Przepisy prawa miejscowego zostały określone jako realizacja kompetencji lokalnych władz, stąd ograniczenie zakresu obowiązywania do wyznaczonego terytorium działania organu stanowiącego. W przypadku aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego zakres obowiązywania często pokrywa się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na gminy, powiaty i województwa. Normy obowiązujące na terenie danej gminy nie wykraczają poza jej obręb terytorialny, analogicznie w przypadku powiatu i szczebla samorządu wojewódzkiego. Należy zauważyć, że aspekt terytorialny nie musi odnosić się do całego obszaru danego samorządu. Przepisy dopuszczają obowiązywanie tylko w części obszaru podlegającego pod kompetencję danego samorządu. Dla przykładu można podać, że zgodnie z ustawą o samorządzie województwa, dopuszczalne jest stanowienie aktów obowiązujących na terenie województwa lub jego części. W przypadku samorządu powiatowego w wypadku art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym narzucona jest konieczność wystąpienia przesłanek do wydania aktu na obszarze więcej niż jednej gminy, co jednak niekoniecznie oznacza, że musi to być obszar całego powiatu. Swoistą specyfiką odznaczają się gminy, które jako takie nie mają wprost określonego terytorialnego zakresu obowiązywania aktów prawa miejscowego tylko do zakresu części gminy. Jest jednak oczywiste, że samorząd gminny może stanowić akty prawa miejscowego obowiązujące wyłącznie w ograniczonym zakresie terytorialnym np. sołectwie.

Katalog organów uprawnionych do wydawania aktów prawa miejscowego również ma umocowanie w Konstytucji. Jej art. 94 określa, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W przytoczonym powyżej przepisie należy zwrócić szczególną uwagę na dwa zasadnicze elementy:

- Enumeratywne wymienienie organów upoważnionych do wydawania aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mogą być stanowione albo przez odpowiednie organy administracji rządowej albo przez organy samorządu terytorialnego. Z natury mają więc wysoki stopień konkretyzacji uzależniony od różnych miejscowych warunków (Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, trybunal.gov.pl);
- Konieczność oparcia każdego aktu prawa miejscowego na upoważnieniu ustawowym. Ustawodawca ograniczył swobodę prawodawczą organów samorządu i terenowej administracji do granic zakreślonych w upoważnieniach zawartych w poszczególnych ustawach.

W praktyce często popełnianym błędem jest określanie wszystkich pochodzących od samorządu terytorialnego aktów jako prawo miejscowe. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego, nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego.

Niezbędne staje się więc ustalenie, kto jest adresatem norm postępowania, wynikających z przedmiotowej uchwały oraz na jakiej podstawie została podjęta, a więc wskazanie kompetencji prawodawczej, na podstawie której podjęta została uchwała. Jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (skierowaną do podmiotu nie podporządkowanego organizacyjnie podmiotowi wydającemu akt), to jest to akt prawa miejscowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765).

W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które – podobnie jak akty powszechnie obowiązujące – są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 listopada 2014 r., II SA/Ol 1076/14, CBOSA).

2.2. Podmioty uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego (Marcin Maksymiuk)

Tak jak zostało wskazane na końcu poprzedniego podrozdziału podstawowy podział organów uprawnionych do wydawania aktów prawa miejscowego sięga Konstytucji i wyróżnia organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej.

W ramach pierwszej grupy tj. organów samorządu terytorialnego należy wyróżnić zgodnie z modelem funkcjonowania samorządu terytorialnego organy należące do trzech zasadniczych poziomów podziału terytorialnego:

- na poziomie samorządu gminnego – rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta);
- na poziomie samorządu powiatowego – rada powiatu oraz zarząd powiatu;
- na poziomie samorządu województwa – sejmik województwa oraz zarząd województwa.

Podmioty uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego to również wszelkiego rodzaju związki jednostek samorządu terytorialnego. Tutaj wyróżnić można związki międzygminne, które w myśl art. 64 ustawy o samorządzie gminnym powoływane są w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin, zaś ich prawa i obowiązki związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi z dniem

ogłoszenia statutu związku przechodzą na związek. W tym przypadku organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, które wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy, stąd też kompetencję dotyczącą aktów prawa miejscowego. Orzecznictwo w tym przypadku również potwierdza powyższą tezę, np.: zgromadzenie związku międzygminnego posiada z mocy art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kompetencję do uchwalania aktów prawa miejscowego ze skutkiem *ex nunc*. Ma też prawo – w celu prawidłowego wykonania przejętego obowiązku – do uchylania z takim samym skutkiem aktów regulujących tożsamą materię, które zostały wcześniej podjęte przez organy gmin wchodzących w skład związku międzygminnego (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015, II FSK 1460/14, CBOSA).

Istnieją również związki powiatowe, które w oparciu o artykuł 65 ustawy o samorządzie powiatowym mogą być tworzone w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. W tym przypadku analogicznie jak związki gminne, rady zainteresowanych powiatów podejmują uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, które posiada możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z przekazania kompetencji.

Kolejnym modelem współpracy jest związek powiatowo-gminny tworzony w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, tworzony przez powiaty i gminy.

Katalog rodzajów terenowych organów administracji rządowej upoważnionych do wydawania aktów prawa miejscowego jest zdecydowanie bardziej obszerny niż analogiczny katalog organów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 z późn. zm.), wojewoda oraz organy niezespólonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części. Wojewoda dodatkowo może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Organami niezespólonej administracji rządowej – zgodnie z art. 56 przywołanej ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – są z kolei terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Organy niezespólonej administracji rządowej działające w województwie są obowiązane do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez te organy na podstawie odrębnych przepisów.

2.3. Znaczenie prawa miejscowego (Grzegorz P. Kubalski, Marcin Maksymiuk)

Warto w tym miejscu zadać sobie pytanie: jaki jest cel w istnieniu aktów prawa miejscowego, jakie czynniki decydują o powierzeniu administracji terytorialnej – tak rządowej, jak i samorządowej – uprawnienia do regulowania poszczególnych zagadnień w formie aktów prawa miejscowego. Doktryna wymienia sześć głównych powodów (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 53-55):

- Konieczność uwzględnienia w regulacji prawnej specyfiki warunków lokalnych, co w sposób oczywisty jest zdecydowanie łatwiejsze przy stanowieniu prawa na lokalnym poziomie.
- Zapewnienie szybkiego działania prawotwórczego w razie wystąpienia nagłych zdarzeń. Argument ten dotyczy w pierwszej kolejności przepisów porządkowych stanowionych jako akty prawa miejscowego.
- Konieczność uwzględnienia w regulacji prawnej spraw szczegółowych.
- Racjonalizacja podziału zadań, zwalniająca organy centralne z podejmowania decyzji w sprawach drobnych z punktu widzenia ogólnokrajowego.
- Wypełnianie luk w obowiązującym systemie prawnym (to znów argument dotyczący przede wszystkim przepisów porządkowych).
- Zapewnienie możliwości uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa – co jest zdecydowanie łatwiejsze na poziomie lokalnym niż centralnym.

Kolejne cele są związane z aktami prawa miejscowego stanowionymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie one sprowadzają się do poszanowania zasady subsydiarności w jej poszczególnych aspektach: ustrojowym, ekonomicznym (większa efektywność działania) i aksjologicznym. Jest rzeczą oczywistą, że patrząc z punktu widzenia organów centralnych nie jest się w stanie dostrzec szczegółów, które czasami przesądzają o adekwatności zastosowanych rozwiązań.

Pamiętać jednak należy, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji. Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć jedynie do granic wyznaczonych przez prawo. W stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności i jednolitości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 października 2010 r., II SA/Wr 397/10, CBOSA). Prawo miejscowe bowiem musi być stanowione w granicach mu wyznaczonych przez ustawy, to właśnie charakter tego aktu przesądza na ile silne będą przyznane kompetencje i na ile kształt regulacji będzie mógł zostać dostosowany na rzecz podmiotów lokalnych. Z jednej strony możemy mówić tutaj o ograniczeniu decyzyjności podmiotów stanowiących prawo lokalne, z drugiej jednak nie zapominajmy, że system prawa tworzonego musi być wspólny dla całego obszaru państwa.

2.4. Rodzaje aktów prawa miejscowego (Katarzyna Liszka-Michałka)

W zależności od przyjętego kryterium, akty prawa miejscowego można podzielić na różne rodzaje. Wykorzystując kryterium podstawy prawnej do wydania aktu normatywnego i przedmiotu regulacji można wyróżnić akty prawa miejscowego o charakterze:

- wykonawczym,
- porządkowym,
- ustrojowo-organizacyjnym.

Klasyfikacja ta ma nie tylko znaczenie teoretyczne. Poszczególne grupy aktów prawa miejscowego będą miały odrębną charakterystykę – wpływającą na dopuszczalną treść konkretnego aktu. Poniżej omówione zostaną poszczególne grupy.

2.4.1. Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym

Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowią najliczniejszą grupę. Charakteryzują się one tym, że są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach szczególnych. Zadaniem takich aktów jest „Wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli niezajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 października 2017 r., II SA/Ol 461/17, CBOSA).

Z powyższego wynika jednoznacznie, że do podstawowych zadań wykonawczych aktów prawa miejscowego, jak sama nazwa wskazuje, należy „wykonanie” zapisów ustawowych, rozumiane jako techniczne ich doszczegółowienie, doprecyzowanie z uwzględnieniem specyfiki lokalnej.

Owa „wykonawcza” funkcja uzasadnia nazwę omawianej grupy aktów. Przykładem takich aktów będą:

- ustalenie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych – art. 94 ust. 2 ustawy – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 499);
- określenie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, zasad udzielania zniżek nauczycielom pełniącym stanowiska kierownicze oraz zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli nie wymienionych art. 42 ust. 3 i 7 Karty Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.);
- zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych – art. 6a ust. 2 ustawy o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.).

Konieczność znalezienia odpowiedniej równowagi między uwzględnieniem lokalnej specyfiki, a przestrzeganiem prawa powszechnie obowiązującego jest wyzwaniem dla samorządowych legislatorów. Z jednej więc strony jednostki samorządu terytorialnego posiadają swego rodzaju swobodę w kształtowaniu aktów prawa miejscowego ale z drugiej muszą pamiętać, że działają w granicach upoważnienia ustawowego a wydawane akty nie mogą być sprzeczne z zapisami ustawy upoważniającej. Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r. (II SA/Kr 1474/17, CBOSA) „jako niedopuszczalne uznać należy, z jednej strony wykroczenie przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego, a z drugiej strony nieokreślenie w podejmowanej uchwale tych elementów, które na mocy stosownego upoważnienia ustawowego zostały w nim określone jako obligatoryjne”.

Sprawa może wydawać się o tyle trudniejsza, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie określają jakie wymogi powinno spełniać upoważnienie dla lokalnych organów prawotwórczych. Zabieg ten wydaje się jednak zamierzony, ze względu na ustrojową zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca pozostawia samorządom swobodę kształtowania treści stanowionego prawa i nie narzuca wytycznych dotyczących kształtu czy też treści aktu. Należy jednak pamiętać, że nie oznacza to zupełnej dowolności, ponieważ organy prawotwórcze zawsze muszą działać w granicach upoważnienia ustawowego, powinny uwzględniać wskazania ustawodawcy, który określa zagadnienia będące przedmiotem regulacji, a także organ upoważniony.

Jak wskazuje się w judykaturze: „Brak kryteriów w przepisie upoważniającym nie daje organom gminy nieskrępowanej swobody w regulowaniu tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Swobodę prawotwórczą gminy ograniczają z jednej strony wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego, który sprawia, że musi ona uwzględniać cel i sens upoważnienia ustawowego, który trzeba odnaleźć drogą wszystkich metod wykładni. Po drugie, ograniczenia takie wynikają również z konieczności respektowania przez gminę podstawowych standardów konstytucyjnych, takich jak wolność działalności gospodarczej czy równość w wykonywaniu działalności gospodarczej” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2014 r., III SA/Lu 107/14, CBOSA).

Istotną więc w tym zakresie jest rola lokalnego prawodawcy, aby wyinterpretować zakres upoważnienia dającego podstawę do wydania aktu prawa miejscowego. Bardzo interesujące i pomocne stanowisko w tej kwestii zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r. (IV SA/Po 116/13, CBOSA) wskazał, że: „ewentualną nieprecyzyjność tego upoważnienia należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej”.

Warto także nadmienić, że skoro akty prawa miejscowego podlegają kontroli ich zgodności z innymi przepisami powszechnie obowiązującymi, to jednostki samorządu terytorialnego podczas ich stanowienia są zobowiązane do korzystania z treści zawartych w przepisach dotyczących wydawania rozporządzeń. Na taką konieczność wskazuje wprost §143 ZTP.

2.4.2. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym

Drugą grupę aktów prawa miejscowego tworzą akty o charakterze porządkowym. Podstawą prawną ich wydawania są przede wszystkim przepisy ustaw ustrojowych, stanowiące upoważnienie i wskazujące na zakres spraw, które mogą zostać uregulowane w drodze przepisów porządkowych. W przypadku samorządu powiatowego jest to art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.p. oraz art. 41 u.s.p., natomiast dla gmin – art. 40 ust. 3 u.s.g.

Ogólnie przyjmuje się, że przepisy porządkowe mogą być wydane, gdy jest to niezbędne dla ochrony wartości (dóbr) wyliczonych w poszczególnych przepisach upoważniających do ich wydania. Normy te nie podlegają wykładni rozszerzającej, ponieważ przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych okolicznościach (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2018 r., II OSK 994/16, CBOSA). Stanowienie przepisów porządkowych powinno więc mieć miejsce w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 1996 r., SA/Gd 1258/95, CBOSA).

Jednak już granice lub też wartości, które podlegają ochronie różnią się w przypadku samorządu gminnego i powiatowego. W przypadku gminy są to: ochrona życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Natomiast dla powiatu są to: ochrona życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrona środowiska naturalnego albo zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Wyliczenie dóbr chronionych zawarte w art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 u.s.p. ma charakter wyczerpujący i powoduje, że niedopuszczalne jest wydawanie przepisów porządkowych w innym celu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., P 10/02, trybunal.gov.pl).

Należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca wskazuje także na „niezbędność” ochrony danej wartości, co również wymaga dokonania właściwej oceny, czy w konkretnym przypadku dobra chronione są na tyle zagrożone aby wydać akt porządkowy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 sierpnia 1998 r. (I SA 781/98, CBO-SA) wskazał, że „niezbędność warunkująca wprowadzenie zakazów i nakazów nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające, zamierzony zaś cel regulacji musiałby stanowić wartości wyższą niż wartości, które w wyniku podjętych środków zostałyby ograniczone”. Dodatkowo w przypadku aktów porządkowych stanowionych na poziomie powiatowym wprowadzono ograniczenie wskazujące na „przypadki szczególnie uzasadnione”, co jest kolejnym nieodkreślonym pojęciem wymagającym dokonania jego wykładni na gruncie określonego stanu faktycznego.

Co istotne – wydanie przepisów porządkowych jest możliwe jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Oznacza to jeszcze szerszą swobodę przyznaną organom lokalnym przy stanowieniu aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, niż ma to miejsce

w przypadku aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Podkreśla się także, że akty porządkowe „nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialno-prawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (...). Chodzi więc o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopaństwowymi” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, CBOSA).

Zakres nieuregulowany, na który wskazuje ustawodawca należy odczytywać jako sytuację, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, CBOSA). Oczywiście jest więc, że akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym nie mogą zastępować czy też powielać przepisów już obowiązujących.

Oznacza to, że przed przystąpieniem do inicjatywy uchwalenia aktu o charakterze porządkowym samorząd jest obowiązany niejako sprawdzić, czy materia, którą zamierza uregulować, nie została już unormowana w ustawach i innych przepisach.

Ale czy oznacza to konieczność wystąpienia całkowitego braku regulacji w danym zakresie? Na to pytanie odpowiedziała doktryna, wskazując, że z zakresem nieuregulowanym mamy do czynienia w przypadku pewnej luki w treści przepisów, którą należy rozumieć jako brak „regulacji zawartej w innych przepisach, która w pełni rozstrzyga normatywnie pewne zagadnienie, a nie jedynie ogólnikowo je zamarkowuje. W przypadku tego ogólnego „zamarkowania”, czy wzmiankowania określonego zagadnienia w odrębnych aktach (...) może wchodzić w rachubę jego regulacja w drodze przepisów porządkowych” (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 129-130). Powyższe stanowisko obrazuje, że lokalny prawodawca, mając tak wąską możliwość wydawania aktów porządkowych musi solidnie rozważyć potrzebę i cel ich wydania. Należy także wskazać, że niejednokrotnie ustawodawca celowo rezygnuje z regulacji pewnych stosunków społecznych i w takich przypadkach nie daje to możliwości tworzenia prawa w tym zakresie przez samorzady.

Pomimo pozostawienia samorządom dość dużej samodzielności przy interpretacji przepisów dotyczących wydawania aktów prawa miejscowego, swoboda ta nie może być rozumiana rozszerzająco. Na podstawie upoważnienia ustawowego, jak wskazuje orzecznictwo, można ustanawiać jedynie takie nakazy lub zakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych w upoważnieniu przesłanek (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., P 10/02, trybunal.gov.pl).

Co do zasady wydawanie przepisów porządkowych w jednostkach samorządu terytorialnego jest zastrzeżone dla ich organów stanowiących. W szczególnych sytuacjach może to jednak uczynić organ wykonawczy. I tak – zgodnie z u.s.g. w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Zarządzenie podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na

najbliższej sesji rady. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej (art. 41 ust. 2-4 u.s.g.). Natomiast powiatowe przepisy porządkowe, w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać zarząd. Podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu (art. 42 ust. 2 i 3 u.s.p.).

Cechą wyróżniającą akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym wśród innych aktów prawa miejscowego jest możliwość wprowadzenia kary grzywny za ich nieprzestrzeganie. Taką możliwość przewidują literalnie art. 40 ust. 4 u.s.g. oraz art. 41 ust. 2 u.s.p., zgodnie z treścią których przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Ponieważ ustawy ustrojowe w zakresie trybu i zasad wymierzania sankcji karnych odsyłają do ustawy – Kodeks wykroczeń, lokalny prawodawca w stanowionych przepisach ma możliwość określenia jedynie, że za dane naruszenie wprowadza się sankcję w postaci grzywny oraz wskazania przedziału kwotowego tej grzywny w granicach wskazanych w art. 24 §1 ustawy – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 618) – 20 do 5000 złotych. Natomiast cała procedura orzekania o konkretnej wysokości kary, a także jej wykonanie są kompetencją organów orzekających w sprawach o wykroczenia.

2.4.3. Akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym

Trzecią kategorię aktów prawa miejscowego stanowią akty stanowione na podstawie art. 40 ust. 2 u.s.g. oraz art. 40 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 u.s.p. Zgodnie z przywołanym przepisem u.s.g. będą to akty regulujące:

- 1) wewnętrzny ustrój gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacja urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasady zarządu mieniem gminy;
- 4) zasady i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Z kolei u.s.p. przewiduje regulowanie spraw:

- 1) wymagających uregulowania w statucie;
- 2) dotyczących szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu;
- 3) dotyczących zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Wymieniony powyżej zakres tematyczny w pełni uzasadnia nazwę omawianej grupy aktów prawa miejscowego.

Najważniejszym aktem samorządu, niejako jego konstytucją jest statut, w którym jednostka określa samodzielnie swój ustrój, pozostając w zgodzie z przepisami

wyższej rangi. Statut ma na celu dostosowanie przepisów do warunków lokalnych, a także ukształtowanie struktur jednostki samorządu i zasad ich funkcjonowania. Statuty przyjmują także jednostki pomocnicze.

W formie aktów prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym reguluje się także kwestie dotyczące zarządu, mieniem jednostki samorządowej. U.s.g. stanowi o zasadach zarządu natomiast ustawa powiatowa o ustaleniu szczególnego trybu tego zarządu. Mocą U.s.p., pomimo pojawiających się wątpliwości w tym zakresie, akty tego typu zostały zaliczone do przepisów prawa miejscowego.

Ostatnią grupę aktów wskazanych w powołanych przepisach stanowią przepisy normujące zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Są to akty przybierające najczęściej postać regulaminów określających zasady użytkowania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz wskazujących na konsekwencje niepodporządkowania się tym zasadom. Regulaminy te nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi.

W orzecznictwie wskazuje się, że pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach użyteczności publicznej. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 28 marca 2018 r., II SA/Go 97/18, CBOSA).

3 Tworzenie uchwał jako aktów prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego na obszarze kraju nie przewidują co do zasady unormowań dotyczących procedury stanowienia aktów prawa miejscowego. Regulacja w tym zakresie w ustawach ustrojowych jest wyjątkowo szczątkowa (rozdział 4 u.s.g. oraz rozdział 4 u.s.p.), co zostanie wykazane poniżej. Fragmentaryczne uregulowania wypełniają zapisy ustaw szczegółowych (np. procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) oraz – a może przede wszystkim – lokalne unormowania przyjęte przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach statutowych i ewentualnie regulaminowych.

3.1. Inicjatywa uchwałodawcza (Marcin Maksymiuk)

Inicjatywa uchwałodawcza to co do zasady prawo określonych podmiotów do wnoszenia projektów uchwał do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – z tym skutkiem, że muszą być rozpatrzone przez ten organ stanowiący.

Jeszcze do niedawna ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego praktycznie nie regulowały problematyki inicjatywy uchwałodawczej – pomijając ogólne wskazanie, że do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) i zarządu powiatu należy przygotowywanie projektów uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. i art. 32 ust. 2 u.s.p.). Sytuacja uległa zmianie wraz z uchwaleniem w dniu 11 stycznia 2018 roku ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Nie tylko wprowadziła ona obywatelską inicjatywę uchwałodawczą – a zatem sposób zainicjowania działań organu stanowiącego przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, ale pośrednio wskazała na konieczność przyznania inicjatywy uchwałodawczej klubom radnych. Kluby radnych otrzymały bowiem uprawnienie do żądania, aby przewodniczący rady wprowadził do porządku obrad najbliższej sesji projekt uchwały zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do organu stanowiącego co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady.

Nie wchodząc w omówienie wszystkich szczegółów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wystarczy wskazać, że w myśl odpowiednio art. 41a u.s.g. oraz art. 42a u.s.p. odpowiednio liczna grupa mieszkańców właściwej gminy lub powiatu posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego,

może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady. Natomiast szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem innych przepisów ustaw ustrojowych określają rady w formie uchwały.

Ciągle jednak to statut powinien enumeratywnie wymienić podmioty, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w sprawach rozstrzyganych w drodze uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95, CBOSA).

Analizując temat projektu uchwały należy zwrócić uwagę na kwestię przygotowania projektu. W dawniejszej doktrynie zostało wyrażone stanowisko – w oparciu o treść art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. i art. 32 ust. 2 u.s.p. – że jedynym podmiotem uprawnionym do opracowywania projektu uchwały jest organ wykonawczy. Już w poprzednim stanie prawnym była to teza dalece dyskusyjna; obecnie jest z pewnością błędna, jako że ustawy ustrojowe wskazują wyraźnie, iż podmioty takie jak grupa obywateli albo klub radnych samodzielnie przygotowują projekt uchwały.

Przepisy ustaw ustrojowych nie wyrażają literalnie konieczności przygotowania uzasadnień do projektów aktów prawa miejscowego. Taki obowiązek da się jednak wywieść w drodze wykładni, zwłaszcza w odniesieniu do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Skoro często przepis upoważniający wskazuje na okoliczności, które muszą być uwzględnione przy podejmowaniu przez organ stanowiący uchwały, to niezbędne jest wykazanie, że faktycznie wytyczne ustawowe zostały zachowane. Konsekwencją zignorowania wytycznych zawartych w delegacji będzie bowiem nieważność uchwalonego aktu prawa miejscowego.

3.2. Prace organu stanowiącego nad projektem uchwały (Marcin Maksymiuk)

Przygotowany projekt uchwały należy przedłożyć radzie. Racjonalne podejście nakazuje, żeby nastąpiło to na tyle wcześniej przed posiedzeniem – tak, aby radni mogli zapoznać się z projektem. Takie podejście ma także na celu umożliwienie uzyskania potrzebnych opinii, stanowisk czy też uzgodnień. Stosowane rozwiązania zakładają przedłożenie projektu wcześniej osobie odpowiedzialnej za przygotowanie materiałów na posiedzenie lub przedstawienie projektu przez wnioskodawcę lub w jego imieniu przez przewodniczącego na posiedzeniu.

Uchwały będące aktami prawa miejscowego są podejmowane na sesjach rady. Zarówno tryb prac na sesji, jak i ewentualne czynności poprzedzające skierowanie

projektu pod obrady rady są zwykle elementami uregulowanymi w szczegółach w statucie. Obejmuje on zwykle zaopiniowanie projektu przez zarząd (jeśli nie był on inicjatorem), zaopiniowanie przez właściwą merytorycznie komisję rady oraz ocenę z punktu widzenia zgodności z prawem.

Poniżej prezentujemy fragment statutu jednego z powiatów regulujący przedmiotową kwestię z dość dużą szczegółowością.

§ 78.

1. Projekty uchwał złożone przez podmioty inne niż Zarząd, a których przyjęcie pociąga skutki finansowe, Przewodniczący Rady kieruje do zaopiniowania Zarządowi.
2. Zarząd w ciągu 14 dni od daty otrzymania opiniuje projekt.
3. Negatywna opinia Zarządu o projekcie wymaga uzasadnienia.
4. W przypadku wydania negatywnej opinii o projekcie uchwały, proces legislacyjny może się dalej toczyć jedynie wówczas, gdy Rada na najbliższej sesji mocą uchwały proceduralnej tak postanowi.

§ 79.

1. Projekty uchwał Przewodniczący Rady kieruje do komisji właściwych ze względu na przedmiot sprawy.
2. Jeżeli właściwą w danej sprawie jest więcej niż jedna komisja, odbywają one posiedzenie wspólne.
3. Jeśli w danej sprawie właściwą nie jest żadna komisja albo projekt został zgłoszony przez właściwą komisję, projekt uchwały jest kierowany bezpośrednio do Zarządu w celu określonym w § 81 ust. 1.

§ 80.

1. Przewodniczący komisji, o których mowa w § 79 ust. 1, wyznaczają termin, w którym komisja rozpatrzy przekazany jej projekt uchwały i informują o nim wnioskodawcę i Przewodniczącego Rady.
2. Termin, o którym mowa w ust. 1, winien być nie dłuższy niż miesiąc od otrzymania projektu.
3. W posiedzeniu komisji poświęconym rozpatrzeniu projektu uchwały biorą udział przedstawiciel wnioskodawcy oraz przedstawiciel Zarządu z prawem zgłaszania poprawek.
4. Nieobecność przedstawiciela wnioskodawcy powoduje przesunięcie rozpatrzenia projektu uchwały na następne posiedzenie komisji.
5. Rozpatrzenie projektu uchwały przez komisję obejmuje:
 - 1) uzasadnienie projektu przez przedstawiciela wnioskodawcy,
 - 2) pytania radnych i odpowiedzi wnioskodawcy,
 - 3) dyskusję i zgłaszanie poprawek,
 - 4) głosowanie poprawek.
6. Poprawki przyjęte przez komisję zostają włączone do projektu.

7. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisję na żądanie zgłaszającego poprawkę zostają dołączone do projektu jako poprawka mniejszości.
8. Sprawozdanie komisji z rozpatrzenia projektu uchwały obejmuje:
 - 1) wniosek komisji co do dalszego losu projektu,
 - 2) informacje o wniesionych przez komisję zmianach do projektu złożonego przez wnioskodawcę,
 - 3) informację o wnioskach mniejszości wraz z uzasadnieniem ich odrzucenia na posiedzeniu komisji.
9. Komisja przekazuje bezzwłocznie projekt uchwały wraz ze swoim sprawozdaniem Przewodniczącemu Rady.

§ 81.

1. Przewodniczący Rady kieruje projekt do Zarządu celem zbadania jego zgodności z prawem przez radcę prawnego.
2. Radca prawny ma prawo wnieść poprawki likwidujące niezgodność projektu uchwały z prawem.
3. Po uzyskaniu opinii radcy prawnego Przewodniczący Rady kieruje projekt uchwały na sesję Rady.

§ 82.

1. Rozpatrzenie projektu uchwały przez Radę obejmuje:
 - 1) uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę,
 - 2) odczytanie sprawozdania z komisji przez wyznaczonego jej członka – sprawozdawcę,
 - 3) opinię radcy prawnego o uchwale wraz z wskazaniem ewentualnych poprawek doń wniesionych,
 - 4) dyskusję i zgłaszanie poprawek,
 - 5) głosowanie wniosków mniejszości z komisji oraz poprawek,
 - 6) głosowanie nad całością projektu uchwały.
2. W przypadku, gdy liczba zgłoszonych poprawek jest znaczna, bądź dotyczą one istotnych elementów uchwały, Rada powinna odesłać projekt uchwały do komisji w celu ich rozpatrzenia.
3. Komisja rozpatruje z udziałem wnioskodawców zgłoszone poprawki i przedstawia dodatkowe sprawozdanie, w którym wnioskuje o ich przyjęcie lub odrzucenie.
4. W razie nieobecności wnioskodawcy, komisja może nie rozpatrywać zgłoszonej przez niego poprawki.
5. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 3, jest przedstawiane na sesji Rady przed głosowaniem poprawek.

Zakres spraw związanych z sesjami rady nie został przez ustawodawcę szczegółowo uregulowany, co rodzi szereg pytań. Na wiele z nich można znaleźć odpowiedź w praktycznym poradniku wydanym przez Związek Powiatów

Polskich pt. „Profesjonalna obsługa rady” (<http://zpp.pl/storage/files/2017-10//cfa814d259871c67999dd23949aa0b71437.pdf>). Choć w związku z zaistniałymi zmianami prawnymi poradnik ten jest częściowo zdezaktualizowany, to jednak wiele jego części nadal zachowuje swoją wartość.

3.3. Podjęcie uchwały (Marcin Maksymiuk)

Kwestię podejmowania uchwał przez radę gminy i radę powiatu regulują odpowiednio art. 14 u.s.g. oraz art. 13 u.s.p.

Powołane przepisy wskazują na trzy zasadnicze wymogi proceduralne obowiązujące podczas uchwalania aktów prawa miejscowego przez organy stanowiące (których nieprzestrzeganie skutkuje wadliwością podjętych uchwał), którymi są:

- a) kworum – obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady;
- b) głosowanie jawne.

Wprowadzenie zasady nakazującej podejmowanie uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w głosowaniu jawnym, wiąże się przede wszystkim z realizacją konstytucyjnej zasady – prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko mocą ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 28 kwietnia 2016 r., II SA/Go 227/16, CBO SA), co oznacza, że rada sama nie może określić w akcie prawa miejscowego, sama nie może wprowadzić w akcie prawa miejscowego tajności głosowania nad sprawą należącą do jej kompetencji. Teza ta jest tym bardziej słuszna w obecnym stanie prawnym, w którym przy podejmowaniu uchwał zagwarantowana jest nie tylko jawność, ale imiennosc – możliwość przypisania każdemu z radnych sposobu głosowania w danej sprawie.

- c) zwykła większość głosów

Jest to tzw. większość względna, w której porównuje się stosunek głosów za do głosów przeciw. Nie bierze się natomiast pod uwagę głosów wstrzymujących się.

Powołane przepisy ustrojowe regulują także kwestię sposobu przeprowadzania głosowań oraz zasady przeprowadzania głosowań imiennych.

Dodatkowym wymogiem formalnym, który przewiduje u.s.p. w przypadku uchwalenia aktu prawa miejscowego jest – jeszcze przed jego publikacją – niezwłoczne złożenie pod nim podpisu przez przewodniczącego rady (art. 43 ust. 2 u.s.p.). Powyższy obowiązek został wyrażony także w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w myśl którego podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ. Niewątpliwie więc uchwały o charakterze prawa miejscowego muszą być podpisane, w przeciwnym razie nie mogłyby zostać ogłoszone, co jest warunkiem niezbędnym ich obowiązywania.

3.4. Ogłoszenie (Marcin Maksymiuk, Katarzyna Liszka-Michałka)

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, według zasad określonych w ustawie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Uchwały będące aktami prawa miejscowego do wejścia w życie wymagają więc publikacji.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.). W myśl przepisów tej ustawy publikacja aktów prawa miejscowego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), a samo ogłoszenie jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Akt może zostać przekazany do ogłoszenia w dzienniku urzędowym w dowolnym czasie, jednak konsekwencją nieprzekazania jest brak ogłoszenia, co spowoduje, że nie wejdzie w życie. Natomiast określając sam czas ogłoszenia ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że następuje to niezwłocznie (art. 3).

Dniem ogłoszenia aktu jest co do zasady dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy. Dzień wydania dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia uchwał zamieszczonych w danym numerze (art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W przypadku przepisów porządkowych ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest niezbędne, ale ma charakter subsydiarny. Kluczowe jest ogłoszenie w drodze obwieszczeń (art. 14 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu, co stanowi wyjątek od zasady wskazanej powyżej, że za dzień ogłoszenia aktów prawa miejscowego uważa się dzień wydania dziennika urzędowego.

3.5. Wejście w życie (Marcin Maksymiuk)

Uchwały stanowiące akty prawa miejscowego, które są publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dana uchwała określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Wyjątek stanowią jedynie akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, które wchodzą w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. Natomiast w uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia

(art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Dla określenia terminu wejścia w życie aktów prawa miejscowego wiążące znaczenie ma także przewidziana wyrażnie w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasada, że akty te, jako akty wydawane zawsze na podstawie ustawy, nie mogą wejść w życie wcześniej niż ustawa (art. 7).

W przypadku uchwał będących aktami prawa miejscowego, przepisy o wejściu w życie uchwały mogą przybrać co do zasady następujące brzmienie:

„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”

„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa ...”

Jeżeli natomiast uchwała ma wejść w życie w terminie późniejszym:

„Uchwała wchodzi w życie po upływie (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”

„Uchwała wchodzi w życie po upływie (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa....”.

Liczbę dni, tygodni, miesięcy lub lat zapisuje się cyframi arabskimi albo słownie (§45 ust. 2 ZTP).

Zasady obliczania terminu wejścia w życie określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 6). Wskazuje ona, że przy obliczaniu terminu wejścia w życie określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Natomiast terminy wejścia w życie aktu określone w tygodniach, miesiącach lub latach kończą się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada dnu ogłoszenia, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca.

Jeśli zagwarantowane jest odpowiednio wczesne ogłoszenie, a uzasadnione jest wejście w życie przepisów z określonym dniem stosuje się również:

„Uchwała wchodzi w życie z dniem”.

4.1. Zasady techniki prawodawczej (Grzegorz P. Kubalski)

Wyrażenie „technika prawodawcza” ma w prawoznawstwie i praktyce prawniczej dwa podstawowe znaczenia. Określa się nim:

- a) umiejętność sporządzania poprawnych aktów normatywnych oraz poprawnego kształtowania systemu takich aktów;
- b) zespół reguł (dyrektyw) wskazujących, jak poprawnie konstruować akty normatywne i włączać je do systemu prawa lub eliminować z niego. (S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 13).

Wymieniony w lit. b zespół reguł (dyrektyw) w polskiej tradycji prawnej już od czasów przedwojennych ma charakter odrębnego dokumentu noszącego nazwę „Zasad Techniki Prawodawczej”. Obecnie obowiązujące Zasady są już czwartymi – poprzedziły je Zasady ustalone:

- zarządzeniem nr 55-63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r., opublikowanym nie w formie przewidzianej dla aktów normatywnych, a w formie książkowej („Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55-63/4)”, Warszawa 1939);
- zarządzeniem nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, opublikowanym również nie formie przewidzianej dla aktów normatywnych, a w formie książkowej („Zasady techniki prawodawczej”, Warszawa 1962);
- uchwałą (tzw. samoistną) nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310).

Obecnie obowiązujące Zasady Techniki Prawodawczej zostały ustalone na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Ustalenie ich w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego pociąga za sobą doniosłe znacznie. Wcześniejsze Zasady miały niewątpliwie charakter prawa wewnętrznego, a zatem miały zastosowanie jedynie do Rady Ministrów i organów jej bezpośrednio podległych. Charakter rozporządzenia stawia pytanie o zakres zastosowania obecnych Zasad – co omówione zostanie w następnym podrozdziale.

Obowiązujące Zasady Techniki Prawodawczej – zresztą wbrew swojej treści – zostały zredagowane jako załącznik do przywołanego wcześniej rozporządzenia. Treść normatywna została podzielona na osiem działów, mających bardzo zróżnicowaną długość, dotyczących kolejno:

- 1) projektu ustawy;
- 2) zmiany (nowelizacji) ustawy;
- 3) tekstu jednolitego;
- 4) sprostowania błędu;
- 5) projektu aktu wykonawczego (rozporządzenia);
- 6) projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń);
- 7) projektów aktów prawa miejscowego;
- 8) typowych środków techniki prawodawczej.

Wbrew wrażeniu, jakie można odnieść w oparciu o powyższe zestawienie, aktów prawa miejscowego dotyczy większość działów. Wynika to z przyjęcia specyficznej techniki legislacyjnej. Dział VII dotyczący projektów aktów prawa miejscowego ogranicza się bowiem obecnie wyłącznie do jednego paragrafu nakazującego odpowiednie stosowanie do nich zasad wyrażonych:

- w dziale VI, z wyjątkiem § 141 (odsyłającego do odpowiedniego stosowania działu V);
- w dziale V, z wyjątkiem § 132 (odsyłającego do odpowiedniego stosowania wybranych rozdziałów działu I oraz działu II)
- w dziale I rozdziałach 1-7, a w przypadku przepisów porządkowych – również rozdziale 9 (regulującego kwestie dotyczące przepisów karnych). Do aktów prawa miejscowego nie stosuje się zatem rozdziału 8 regulującego sposób regulacji przepisów upoważniających;
- w dziale II.

Niezależnie od tego zastosowanie mają przepisy działu VIII – co wynika bezpośrednio z ich brzmienia.

Zastosowana technika legislacyjna może budzić wątpliwości, szczególnie w zakresie odwołania do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących aktów prawa wewnętrznego. W kolejnych podrozdziałach opiszemy zalecenia dotyczące redagowania aktów prawa miejscowego. Wcześniej jednak musimy chwilę uwagi poświęcić podstawom prawnym stosowania zasad techniki prawodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego.

4.2. Podstawy prawne stosowania zasad techniki prawodawczej w samorządzie terytorialnym (Grzegorz P. Kubalski)

Zasady techniki prawodawczej zawierają dział poświęcony aktom prawa miejscowego. Jak jednak wiemy z rozdziału 2 niniejszej publikacji akty takie mogą być wydawane zarówno przez terenowe organy administracji rządowej, jak i przez organy samorządu terytorialnego. Zasadne zatem staje się pytanie, czy te ostatnie są zobowiązane do stosowania Zasad Techniki Prawodawczej.

Praktyka i orzecznictwo udzieliło na to pytanie odpowiedzi twierdzącej. Doktryna jednak zgłasza poważne zastrzeżenia dotyczące legalności rozciągnięcia obowiązku stosowania Zasad Techniki Prawodawczej na organy samorządu terytorialnego. Podstawa prawna do ich wydania wynika bowiem z art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r., Nr 4, poz. 11). Przywołany przepis faktycznie nie wskazuje, że ustanowione przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenie ma ograniczony zakres zastosowania. Wskazuje na to jednak wyraźnie wykładnia systemowa. Przywołany przepis:

- jest poprzedzony art. 13, który dotyczy powoływania w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym komisji wspólnych mających na celu wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki Rządu oraz interesów reprezentowanej w komisji instytucji lub środowiska;
- znajduje się w artykule, w którym umocowana jest Rada Legislacyjna stanowiąca organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa (por. § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania). Rada ta opiniuje co do zasady tylko dokumenty rządowe; projekty ustaw pochodzące od innych podmiotów są opiniowane jedynie wówczas, gdy projekty te zostały skierowane do Rady Ministrów w celu zajęcia stanowiska (por. § 2 pkt 2 przywołanego rozporządzenia);
- poprzedza art. 14a i następne, które dotyczą Rządowego Centrum Legislacji, które zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej (art. 14b ustawy).

Oznacza to, że cały kompleks przepisów dotyczy wyłącznie działalności legislacyjnej Rady Ministrów i organów jej podległych. Trudno zatem znaleźć uzasadnienie, dlaczego Zasady Techniki Legislacyjnej miałyby mieć zastosowanie w działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Słusznie zatem wskazuje się, że akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy o Radzie Ministrów powinny być kierowane do administracji rządowej, a nie do organów władzy lokalnej (por. np. L. Etel, *Redagowanie uchwał podatkowych rad gmin*, FK z 2004 r., Nr 3, s. 39), zaś obowiązek stosowania Zasad techniki prawodawczej powinien wynikać z ustaw dotyczących ustroju tych organów.

Podzielając stanowisko doktryny warto przyjąć, że niezależnie od formalnej podstawy stosowania Zasad Techniki Prawodawczej warto jest odwoływać się do ich

treści w praktyce samorządowej jako kodyfikacji reguł (dyrektyw) wskazujących, jak poprawnie konstruować akty normatywne i włączać je do systemu prawa lub eliminować z niego.

4.3. Ogólne zasady legislacji (Katarzyna Liszka-Michałka)

Omówienie zasad redagowania aktów prawa miejscowego rozpoczniemy od przedstawienia kilku zasad ogólnych wymienionych w rozdziale 1 działu I Zasad techniki prawodawczej. Zwracają one uwagę przede wszystkim na to, by akty były poprawne językowo i pojęciowo.

Zasady te można uszeregować następująco:

1. Mniej znaczy więcej.

Dyrektywę tę wyraża §5 ZTP, w myśl którego przepisy redaguje się:

- zwięźle,
- syntetycznie,
- unikając nadmiernej szczegółowości,
- w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych danym aktem.

O zwięźłości aktów prawnych mówił już Seneka w starożytnym Rzymie podkreślając, że:

„Ustawa powinna być zwięzła, by niedoświadczeni mogli ją zapamiętać”.

Zwięźłość i syntetyczność mają więc na celu takie redagowanie przepisów, aby w krótkich wypowiedziach ująć możliwie dużo elementów norm prawnych. W praktyce jest to niewątpliwie bardzo trudne zadanie, nawet dla doświadczonych legislatorów czy prawników. Nieprzypadkowo mówi się, że zwięźłość jest siostrą talentu. I niewątpliwie pomimo że mogłoby się wydawać, iż długie teksty dają możliwość poruszenia wszystkich zagadnień, to jeszcze większą sztuką i pokazaniem kunsztu twórcy jest takie redagowanie przepisów, które nie opiera się na ilości, tylko na jakości tworzonych tekstów prawnych.

Kolejny ważny element to unikanie zbytnej szczegółowości (kazuistyki). Pełnienie tego błędu może grozić powstaniem luki prawnej, ponieważ bardzo często prawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich stanów faktycznych. Nadmierna szczegółowość stoi też w sprzeczności ze wskazaną powyżej dyrektywą zwięźłości, więc należy pamiętać, że akty prawne nie powinny troszczyć się o drobiazgi. Znajduje to potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 lipca 2008 r. (K 24/07, LEX nr 402809), w którym Trybunał stwierdził, że „nakaz wystrzegania się kazuistyki, czyli ujmowania stanów faktycznych ze zbyt licznymi cechami indywidualizującymi, wynika z tego, że grozi to zbytним rozbudowaniem tekstu prawnego, a poza tym potęguje ryzyko wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych”.

Konstruując akty prawa miejscowego czy akty o charakterze wewnętrznym warto także postąpić się poprawnym językiem polskim i unikać „żargonu prawniczego”. Koresponduje to z zasadą wyrażoną w §8 ZTP mówiącą o tym, że w aktach normatywnych należy postąpić się określeniami w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Przepisy należy więc redagować używając określeń stosowanych w języku codziennym dla opisu typowych zjawisk czy sytuacji występujących w zakresie spraw, które ma regulować dany akt, o ile określenia te spełniają także wymóg jednoznaczności i precyzyjności wynikające z §6 i §10 ZTP.

Jakich błędów unikać:

- powtórzeń,
- zdań wielokrotnie złożonych,
- błędnych odesłań do innych przepisów,
- powtarzania zwrotów składających się z więcej niż jednego wyrazu, które wielokrotnie powtarzają się w tekście aktu – w momencie pierwszego użycia zwrotu należy dopisać informację jak będzie brzmiał skrót tego określenia i w dalszej części aktu postąpić się skrótem,
- zbędnego powoływania dziennika urzędowego za każdym razem kiedy powołujemy się na ten sam akt – wystarczy oznaczenie dziennika urzędowego za pierwszym razem.

2. Co prawodawca ma na myśli?

Kolejne zasady zostały wyrażone w §6 ZTP, a są to:

- precyzja tekstu,
- komunikatywność tekstu dla adresatów,
- adekwatność tekstu do zamiaru prawodawcy.

Precyzja oznacza, że przepisy powinny być konstruowane w taki sposób, aby jednoznacznie wskazywały, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone oraz określały przesłanki ich zastosowania przez organy samorządu terytorialnego – tak, aby nie spotkały się one z zarzutem stroniczości w stosowaniu prawa.

Rozwinięciem tej zasady jest §25 ZTP, który nakazuje bezpośrednio i wyraźnie określić kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Wydawać by się mogło, że zasada precyzji pozostaje w opozycji do opisanej wcześniej zasady unikania nadmiernej szczegółowości; jednak należy podkreślić, że zasady te nie mogą być ze sobą utożsamiane, ponieważ precyzja, która jest osiągnięta poprzez zbyt dużą szczegółowość prowadzi do częstych zmian przepisów prawa, a nie jest to sytuacja pożądana, szczególnie z punktu widzenia jednostki.

Kolejna zasada – tj. zasada komunikatywności oznacza, że przepisy aktów tworzonych lokalnie powinny być zrozumiałe dla przeciętnego adresata.

Oznacza to, że powinny one wyrażać dokładnie to, co prawodawca zamierzał uregulować. Mówiąc najogólniej tekst aktu normatywnego musi być precyzyjny i zrozumiały – dopiero wówczas będzie tekstem jasnym. Ma to szczególne znaczenie w związku z pojawiającymi się zawsze próbami interpretowania obowiązujących przepisów prawa. Jeżeli tekst aktu prawnego będzie jasno sformułowany, to nie będzie problemu z jego zrozumieniem i nie pojawią się rozbieżności w jego wykładni i późniejszym stosowaniu. Każdy bowiem tekst prawny powinien być sformułowany w sposób precyzyjny, dając jak największe pole do jego interpretacji, a jakkolwiek niejasność i wieloznaczność językowa tekstu prawnego świadczy o jego niedoskonłości (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 listopada 2008 r., IV SA/Gl 396/08).

Trzecia z zasad wyrażonych w §6 ZTP to zasada adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy. Oznacza ona, że tekst aktu powinien być tak skonstruowany, aby odpowiadał zamiarom jego twórcy. W tym kontekście obrazuje to poniższe sformułowanie:

znaczenie zredagowanych przepisów = zamiar lokalnego prawodawcy

Jeżeli w powyższym zestawieniu nie będzie znaku równości, to nie można liczyć na to, że zamiary które miał prawodawca konstruując dane przepisy zostaną osiągnięte. Innymi słowy można stwierdzić, że podstawowe znaczenie w stosowaniu prawa ma treść aktu normatywnego a nie zamiar prawodawcy. Podkreśla to judykatura, gdzie wprost wskazuje się, że tzw. wykładnia autentyczna (zawarta np. w uzasadnieniu projektu aktu prawa miejscowego, czy też późniejsze wyjaśnienia organu wydającego dany akt) pochodząca od organu stanowiącego dane normy prawne, może mieć jedynie charakter pomocniczy dla organu orzekającego przy rozstrzyganiu spraw. Nieuwzględnienie przez organy orzekające wykładni normy prawnej dokonanej przez organ stanowiący jest w pełni uzasadnione w sytuacji gdy wykładnia ta pozostaje w wyraźnej sprzeczności z literalnym brzmieniem ustanowionego aktu (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 marca 1999 r., IV SA 1960/98).

Jakich błędów unikać:

- nie należy zbyt często posługiwać się zwrotami niedookreślonymi, określeniami nieostrymi i klauzulami generalnymi,
- do oznaczania jednakowych pojęć używamy jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznaczamy tymi samymi określeniami – jednolitość, konsekwencja terminologiczna,
- jeżeli używamy pojęć, które są nieostre i nie są powszechnie zrozumiałe lub są wieloznaczne należy sformułować ich definicję,
- regulowania czy też zapisywania ważnych treści w tekście uzasadnienia zamiast w samym akcie normatywnym.

3. **Nie zapominajmy o regułach składni języka polskiego.**

W §7 ZTP wyrażono dwie następujące zasady redagowania zdań w aktach prawnych:

- zdania należy redagować według powszechnych reguł składni języka polskiego,
- należy unikać zdań wielokrotnie złożonych.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 931) organy władzy publicznej zostały zobowiązane do ochrony języka polskiego. Owa ochrona ma polegać m.in. na dbaniu o poprawne używanie języka i doskonaleniu sprawności językowej jego użytkowników oraz na stwarzaniu warunków do właściwego rozwoju języka jako narzędzia międzyludzkiej komunikacji (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Zasada odnosząca się do prawidłowego stosowania składni języka polskiego ma znaczenie szczególnie w powiązaniu z zasadami komunikatywności i adekwatności. Prawodawca musi mieć na uwadze jaki jest krąg adresatów stanowionego przez niego prawa. Stąd też należy postugiwać się zasadami języka i wykładni, którymi postugują się odbiorcy – tak aby nie narazić się na błędne odczytanie intencji.

Unikanie zdań wielokrotnie złożonych jest natomiast konsekwencją prozaicznej okoliczności, mianowicie krótkie zdania łatwiej jest zrozumieć niż długie (każdy zapewne choć raz trafił na taki przypadek, że kończąc czytać dany przepis prawa zastanawiał się od czego on się zaczynał). Zdania wielokrotnie złożone a przez to też trudne w odbiorze są bardzo często po prostu mało czytelne. Unikanie więc tego typu zdań poprawia zdecydowanie komunikatywność tekstu prawnego.

Stosowanie zbyt długich zdań, szczególnie często w jednym akcie prawnym może także wywołać wątpliwości co do tego, czy zastosowana technika legislacyjna pozostaje w zgodności z wyprowadzonym z art. 2 Konstytucji RP wymogiem przyzwoitej legislacji (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX).

Jakich błędów unikać:

- stosowania zapożyczeń pojęciowych z innych języków, jeżeli nie jest to niezbędne z punktu widzenia tworzonego prawa,
- stosowania zdań wielokrotnie złożonych, jeżeli jednak jest to konieczne, to należy pamiętać o zasadzie precyzji i komunikatywności.

4. **Używajmy poprawnych wyrażení językowych**

W dyrektywie §8 ZTP wyrażono aż trzy zasady redagowania aktów prawnych, które wskazują na obowiązek postugiwania się wyrażeniami:

- poprawnymi,
- w ich podstawowym znaczeniu,
- w ich powszechnie przyjętym znaczeniu.

Powyższe zasady są niewątpliwie związane z zasadą komunikacji i adekwatności, ponieważ prawodawca chcąc wyrazić swój zamiar musi stanowić prawo zgodnie z zasadami języka polskiego oraz zasadami wykładni.

Obowiązek postępowania się poprawnymi wyrażeniami wynika także z powołanej już ustawy o języku polskim. Statuuje to zasadę, w myśl której należy dbać o postępowanie się wyrażeniami jedynie w takim znaczeniu i w takich formach, które są przewidziane w słownikach języka polskiego. Potwierdzają to sądy, które w przypadku braku legalnych definicji danych pojęć w przepisach powszechnie obowiązujących odnoszą się do Słownika Języka Polskiego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2005 r., III SA/Wa 1622/05).

Wymóg używania wyrażeń w ich podstawowym znaczeniu oznacza stosowanie takiego znaczenia, które jest pierwszą i powszechnie przyjętą definicją danego wyrażenia czy określenia. Sięgając do słownika języka polskiego bierzemy więc pod uwagę jedno z pierwszych zawartych tam wyjaśnień.

Z koniecznością stosowania wyrażeń w ich podstawowym znaczeniu związany jest obowiązek używania wyrażeń w ich powszechnie przyjętym znaczeniu. Mówiąc o powszechności należy mieć na uwadze ogólnopolski charakter danego wyrażenia, jego współczesne wykorzystywanie oraz stosowanie przez jak największą część społeczeństwa.

Jeżeli natomiast prawodawca celowo chce użyć jakiegoś wyrażenia w innym znaczeniu niż poprawne, podstawowe i powszechne powinien jasno na to wskazać w konstruowanych przepisach poprzez np. sformułowanie odpowiedniej definicji. Zaniechanie tego spowoduje, że dane wyrażenie będzie interpretowane odmiennie niż wola prawodawcy, co naruszy także zasadę adekwatności.

Zasady techniki prawodawczej w §8 ust. 2 wskazują, że należy unikać postępowania się:

- określeniami specjalistycznymi, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu,
- określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim,
- nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia.

Jakich błędów unikać:

- postępowania się pojęciami bez wcześniejszego sprawdzenia ich znaczenia językowego, w razie wątpliwości można zwrócić się do Rady Języka Polskiego;
- nie należy używać regionalizmów,
- nie należy postępować się archaizmami,
- nie należy używać określeń środowiskowych.

5. Jednolitość terminologiczna

Podstawowym przepisem wyrażającym zasadę konsekwencji terminologicznej jest §10 ZTP. Ma on zapewnić konsekwencję wewnętrzną w obrębie języka polskiego.

Natomiast opisywane już § 5, 7 i 8 ZTP wskazywały na tzw. zewnętrzny aspekt konsekwencji terminologicznej, tj. jednolitość języka prawnego i języka polskiego (G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [w]: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, opublikowano: WK 2016, LEX).

W myśl dyrektywy wyrażonej w §10 ZTP:

- różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia,
- tym samym zwrotom nie należy nadawać innego znaczenia.

Należy więc tworząc prawo lokalne wystrzegać się stosowania synonimów, gdyż w tym kontekście nie będzie błędem powtarzanie tych samych określeń, co więcej wpłynie to na czytelność i jednoznaczność stanowionego prawa.

Ciekawy przykład dotyczący tego zagadnienia płynie z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w 28 lipca 2014 r. (K 16/12, LEX) w którym Trybunał zwrócił uwagę na niespójność terminologiczną w polskim systemie prawnym, przejawiającą się w niekonsekwencji stosowania pojęć „pasażer” i „podróżny”.

Natomiast jeżeli prawodawca chce rozróżnić jakieś pojęcia, musi jasno dać temu wyraz i zastosować różne określenia. Pozwoli to na uniknięcie zbędnych interpretacji, ponieważ zgodnie z łacińską paremią *gdy akt nie rozróżnia, nie do nas należy rozróżnianie*.

Należy podkreślić że zasada wyrażona w § 10 ZTP i jej przestrzeganie w trakcie konstruowania aktów normatywnych jest określanie mianem „fundamentalnej zasady dobrej roboty prawodawczej”, natomiast sama zasada jest uznawana jako jedno z podstawowych założeń racjonalnego prawodawcy. Założenie to może zostać przełamane tylko poprzez wyraźne, precyzyjnie i jednoznacznie sformułowaną wolę prawodawcy, niepozostawiającą wątpliwości co do jego intencji (Uchwała Sądu Najwyższego z 30 kwietnia 2003 r., I KZP 8/03, LEX nr 77196).

6. Akt wyraża tylko normy prawne

Opisywana już zasada zwięzłości (§5 ZTP) wskazuje na to, aby w akcie normatywnym znalazły się tylko takie elementy, które są niezbędne dla odtworzenia norm prawnych ustanawianych przez prawodawcę. Dopełnieniem tej zasady jest §11 ZTP, zgodnie z którym w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

Zwroty, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, to te mające na celu jedynie poinformowanie o ustanowionych normach bądź wynikają z obowiązujących już przepisów (G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [w]: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, opublikowano: WK 2016, LEX).

Jednak same Zasady techniki legislacyjnej przewidują wprowadzenie do aktów normatywnych zapisów informacyjnych, tj.:

- wskazanie przedmiotu aktu w jego tytule,
- wprowadzenie tytułów jednostek systematyzacyjnych,
- odnośniki.

Powyższe elementy służą celom informacyjnym, a nie wyrażaniu norm prawnych. Ich zadaniem jest ułatwienie zrozumienia danego aktu i poruszania się po jego treści.

Z opisanej zasady wynika, że w prawie lokalnym nie zamieszcza się w szczególności (katalog jest otwarty) apeli, postulatów, zaleceń oraz upomnień.

Co więcej w treści przepisów nie wpisuje się uzasadnienia sformułowanych norm, ponieważ zgodnie z §12 i §131 ZTP powinno się ono znaleźć w uzasadnieniu aktu normatywnego.

4.4. Budowa przepisów (Marcin Maksymiuk, Grzegorz P. Kubalski)

Podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf. Paragraf co do zasady wyraża samodzielną myśl – zakres spraw powiązanych ze sobą treściowo bardzo ściśle. Złą praktyką legislacyjną będzie zarówno dzielenie jednolitej myśli pomiędzy kilka paragrafów, jak również łączenie słabo ze sobą powiązanych zagadnień w ramach jednego paragrafu, który w ten sposób staje się bardzo długi.

Paragraf co do zasady powinien być jednozdaniowy. W przypadku, gdy konieczne jest posłużenie się kilkoma zdaniami do wyrażenia samodzielnej myśli legislacyjnej, to dokonywany jest podział paragrafu na ustępy – każdy z nich jednozdaniowy. Nieporadnością legislacyjną jest tworzenie wielozdaniowych paragrafów niepodzielonych na ustępy, jak również tworzenie wielozdaniowych ustępów.

Paragraf jest oznaczany znakiem § i kolejnymi liczbami arabskimi z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie całego aktu, przy czym oznaczenie paragrafu powinno być umieszczone w tym samym wierszu, w którym się on rozpoczyna. W praktyce samorządowej często stosuje się – błędnie – pozycję wyśrodkowaną nad jednostką redakcyjną, której oznaczenie dotyczy.

Ustęp jest oznaczany kolejnymi liczbami arabskimi z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu.

Zarówno paragraf, jak i ustępy – jako samodzielne zdania – zaczynają się wcięciem akapitowym i kończą kropką.

Podziału paragrafu na ustępy nie należy mylić z występującym w treści przepisu wyczeniem – przyjmującym kolejno postać: punktów, liter, tiret i podwójnego tiret. Wymienione jednostki systematyzacyjne nie służą wyrażaniu samodzielnej myśli; potrzebne są w przypadku, gdy w danym przepisie musimy dokonać wyczenia.

Wyliczenie co do zasady składa się z trzech części:

- 1) wprowadzenia do wyliczenia zakończonym dwukropkiem;
- 2) poszczególnych pozycji wyliczenia – wyrównywanych w ten sposób, by zaczynały się na wysokości początku wprowadzenia do wyliczenia;
- 3) fakultatywnie – części wspólnej odnoszącej się do wszystkich wymienionych wcześniej pozycji.

Jeśli wyliczenie następuje bezpośrednio w paragrafie lub ustępie, ma ono postać punktów, jeśli w punkcie – liter, jeśli w literze – tiret, a jeśli w tiret – podwójnego tiret.

„Zasady prawidłowego dokonania wyliczenia są identyczne bez względu na to, czy wyliczenie jest w ramach ustępu, punktu, litery czy tiret. Należy pamiętać, że z brzmienia przepisu powinno wyraźnie wynikać, czy wyliczenie ma charakter przykładowy, czy enumeratywny. Jeżeli wyliczenie ma charakter przykładowy (tzn. nie wyczerpuje pełnego katalogu spraw czy rzeczy), zaznaczamy to, używając odpowiednich sformułowań, np.: „w szczególności”, „przede wszystkim”, „między innymi”, „co najmniej”, „w tym”. Jeżeli nie użyjemy odpowiedniego sformułowania, uzyskujemy wyliczenie enumeratywne, tzn. zawierające pełen katalog spraw czy rzeczy niepodlegający rozszerzaniu. Wprowadzenie do wyliczenia powinno zawierać jak największą część wspólną dla wszystkich wyliczonych elementów. W treści punktów, liter i tiret nie powinno się powtarzać wyrazów, które da się zawrzeć we wprowadzeniu do wyliczenia. Z wprowadzenia do wyliczenia powinno jasno wynikać, czy wyliczenie ma charakter: 1) łączny, tzn. dla spełnienia warunku muszą wystąpić jednocześnie wszystkie okoliczności wymienione w wyliczeniu; 2) rozłączny, tzn. dla spełnienia warunku wystarczy, gdy wystąpi co najmniej jedna z okoliczności wymieniona w wyliczeniu.” (http://www.lodzkie.eu/data/other/systematyzacja_jednostek_redakcyjnych_uc.pdf).

Punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu. Każdy punkt kończy się średnikiem a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt – z wyjątkiem ostatniego – kończy się przecinkiem. Jeżeli punkt jest wstępem do dalszego wyliczenia to kończy się dwukropkiem.

Litery oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż) z nawiasem z prawem strony, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w ramach punktu. Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik albo kropkę stawia się po części wspólnej. Jeżeli litera jest wstępem do dalszego wyliczenia kończy się dwukropkiem.

Tiret oznacza się w tekście jako „półpauzę”, a każde tiret kończy się przecinkiem zaś ostatnie przecinkiem, średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich tiret. W takim przypadku przecinek, średnik albo kropkę stawia się po części wspólnej.

Podwójne tiret w tekście oznacz się jako dwie „półpaazy”. Każde podwójne tiret kończy się przecinkiem, a ostatecznie przecinkiem, średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszących się do wszystkich podwójnych tiret. Choć ZTP dopuszczają stosowanie podwójnego tiret, to praktyka legislacyjna pokazuje, że przy umiejętnej redakcji przepisów ten poziom wyliczenia nie jest potrzebny.

Przykład:

- § 1. (kropka)
- § 2. 1. (kropka)
2. : (dwukropek)
- 1); (średnik)
- 2); (średnik)
- 3) (kropka)
3. : (dwukropek)
- 1) , (przecinek)
- 2) , (przecinek)
- 3)
- (część wspólna) (kropka)
4. (kropka)
- § 3. : (dwukropek)
- 1) : (dwukropek)
- a) , (przecinek)
- b) : (dwukropek)
- , (przecinek)
- ; (średnik)
- 2) ; (średnik)
- 3) (kropka)

W przypadku konieczności odwołania się do poszczególnych jednostek redakcyjnych stosuje się następujące zasady:

- paragraf przywołujemy poprzez oznaczenie § i liczbę zapisaną cyframi arabskimi bez kropki;
- ustęp przywołujemy poprzez skrót „ust.” i liczbę zapisaną cyframi arabskimi bez kropki;
- punkt przywołujemy poprzez skrót „pkt” i liczbę zapisaną cyframi arabskimi bez kropki;
- literę przywołujemy poprzez skrót „lit.” i odpowiednią literę;
- tiret przywołujemy poprzez słowo „tiret” i wyrażony słownie numer porządkowy tego tiret;
- podwójne tiret przywołujemy poprzez zwrot „podwójne tirer” i wyrażony słownie numer porządkowy tego tiret.

Zasady te prowadzą do następującego wzoru przywoływania przepisu:

§1 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze podwójne tiret pierwsze

Jeżeli wbrew ZTP jednostka składa się z kilku zdań, a chcemy powołać się na jedno z nich, należy użyć zwrotu:

§1 ust. 1 zdanie pierwsze lub §1 ust. 1 zd. pierwsze

4.5. Systematyzacja przepisów (Marcin Maksymiuk)

W poprzednim podrozdziale została omówiona budowa przepisów, a zatem sztuka właściwego skonstruowania ich wewnętrznej struktury. Przedmiotem podrozdziału niniejszego będzie systematyzacja, czyli sztuka grupowania paragrafów w większe jednostki znaczeniowe. Paragrafy grupuje się w rozdziały, rozdziały w działy, a działy łączy się w tytuły. Można też wprowadzać oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział.

- Rozdziały (odziały) numeruje się cyframi arabskimi, a jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia – cyframi rzymskimi.
- Nazwa jednostki systematyzacyjnej składa się z jej oznaczenia, które stanowi wyraz: tytuł, dział, rozdział, oddział z odpowiednią liczbą porządkową.
- Tytuł może dodatkowo zawierać związane określenie treści lub zakresu regulowanych spraw, rozpoczęte wielką literą, zapisane od nowego wiersza.
- Jednostki systematyzacyjne zapisuje się w pozycji wyśrodkowanej nad tekstem.

4.6. Struktura aktu prawa miejscowego (Katarzyna Liszka-Michałka)

Analiza zapisów rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej pozwala na wysunięcie tezy, że projekt aktu prawa miejscowego powinien zawierać następujące elementy:

- 1) część nagłówkową – tytuł zawierający oznaczenie rodzaju aktu, podmiotu wydającego akt, numer, datę i ogólne określenie regulowanej materii,
- 2) podstawę prawną,
- 3) przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe,
- 4) przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące,
- 5) przepisy końcowe,
- 6) wskazanie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały,
- 7) podpis organu wydającego,
- 8) uzasadnienie,
- 9) załączniki.

Poniżej znajduje się szczegółowy opis poszczególnych elementów składowych aktu prawa miejscowego wraz z przykładami.

Część nagłówkowa

W tytule aktu prawa miejscowego w oddzielnych wierszach zamieszcza się (§120 ZTP):

- 1) oznaczenie rodzaju aktu – uchwała, zarządzenie – pisane wielkimi literami. Podkreślić należy, że charakter prawotwórczy wynika nie tyle z oznaczenia aktu, co z przepisów upoważniających i ustaw szczególnych. Nazwa aktu prawnego nie jest prawotwórcza, nie stanowi prawa, jak również nie jest podstawą orzekania w sprawie – są nią tylko przepisy prawa skonkretyzowane w poszczególnych artykułach (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r., I SA/Wa 1079/05, CBOSA);
- 2) nazwę organu wydającego – rada gminy, rada powiatu, wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu – pisane wielkimi literami;
- 3) datę – wskazanie dnia zapisanego cyfrą arabską, nazwy miesiąca określonej słownie i roku zapisanego cyframi arabskimi ze znakiem r. jako skrótem wyrazu rok, poprzedzone zwrotem „z dnia”. Jako datę przyjmuje się dzień, w którym akt został wydany. W praktyce oznacza to, że w przypadku uchwał organów kolegialnych będzie to dzień podjęcia uchwały, w przypadku zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – dzień podpisania;
- 4) określenie przedmiotu aktu – skrótowe, możliwie najzwięźlejsze wskazanie na zakres regulacji, którą obejmuje dany akt. Nie powtarza się tu wskazanego w upoważnieniu ustawowym zakresu spraw przekazanych do uregulowania ani wytycznych dotyczących jego treści. Pamiętać też należy, że określenie przedmiotu aktu może mieć dwojaką formę:

- a) opisową – rozpoczynającą się od zwrotu „w sprawie:”;
- b) rzeczową – w przypadku gdy akt wykonawczy wyczerpująco reguluje obszer-
ną dziedzinę spraw. W praktyce taka forma będzie możliwa do zastosowania
dla np. statutu (Uchwała – Statut Powiatu X), budżetu (Uchwała – Budżet
Powiatu X na rok ...), czy różnego rodzaju regulaminów.

Dodatkowo dla ułatwienia ewidencjonowania każdy akt może mieć także nada-
ny unikatowy numer, który zazwyczaj przybiera postać wielocłonową na którą skła-
da się:

- a) numer sesji rady (zazwyczaj określany cyfrą rzymską)
- b) kolejny numer uchwały (numerację warto rozpoczynać od początku wraz z roz-
poczęciem nowej kadencji, zazwyczaj określany cyfrą arabską)
- c) rok podjęcia uchwały (określany w postaci pełnej lub dwóch ostatnich cyfr
arabskich).

Natomiast w przypadku zarządzeń do oznaczenia ich numeru wystarczy wskaza-
nie kolejnego numeru zarządzenia oraz roku jego wydania.

Wypada jednak w tym miejscu wskazać, że zamieszczanie numeru aktu nie jest
obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa. Numer jako taki ma pomóc w przy-
porządkowaniu kolejnych aktów prawnych powstających w danym podmiocie, co
w wypadku obecnej inflacji prawa pozwala na uporządkowanie zbiorów. Numeracja
wynika najczęściej ze statutu danej jednostki bądź z praktyki legislacyjnej przyjętej
i kontynuowanej konsekwentnie przez kolejne kadencje.

Kwestia numerowania uchwał ma zarówno swoich zwolenników jak i przeciwni-
ków. Ci drudzy wskazują, że numerowanie uchwał jest zupełnie zbędne, szczegól-
nie w kontekście pozycji adresata aktu prawa miejscowego dla którego dodatkowe
oznaczenia w żadnym stopniu nie służą identyfikacji tego aktu. M. Błachut i J. Kaczor
podkreślają, że przeciwko numerowaniu uchwał publikowanych w dziennikach urzęd-
owych przemawia najmocniej obowiązek publikowania uchwał stanowiących akty
prawa miejscowego. Akty te bowiem podlegają identyfikacji na podstawie numeru
i pozycji w dzienniku urzędowym, w którym zostały opublikowane (M. Błachut, J. Ka-
czor, Błędy w tytułach i podstawach prawnych aktów prawa miejscowego jednostek
samorządu terytorialnego, opublikowano: ST 2013/6/71-82).

Przykład 1:

UCHWAŁA Nr XX/100/2018
RADY POWIATU
z dnia 12 marca 2018 r.
w sprawie

Przykład 2:

ZARZĄDZENIE Nr 5/2018
WÓJTA
z dnia 10 stycznia 2018 r.
w sprawie

Odnosząc się do elementów nagłówka, w których najczęściej popełniane są błędy należy wskazać, że co do zasady oznaczenie rodzaju aktu nie budzi wątpliwości; sporadycznie też zdarzają się błędy w oznaczeniu daty. Nie można jednak tego powiedzieć w odniesieniu do pozostałych elementów nagłówka.

W przypadku oznaczenia organu powszechnie jest stosowana co najmniej niezbyt fortunna konstrukcja typu: Rada Gminy w; Rady Powiatu w ... Konstrukcja taka wydaje się być niezgodna z obowiązującymi przepisami ustawy samorządowych. (za Michał Błachut i Jacek Kaczor, op.cit.). Tego typu sformułowanie odwołuje się do miejscowości w której dany podmiot ma swoją siedzibę, zaś uchwała jako taka powinna wskazywać pełną nazwę organu – stąd prawidłowe jest określenie „Rada Gminy”, „Rada Powiatu ...”, np. Rada Miasta Krakowa.

Z kolei w określeniu przedmiotu powszechnym błędem jest tworzenie zbyt rozbudowanego określenia – często powtarzającego słowo w słowo brzmienie delegacji ustawowej. Najczęściej można się z taką sytuacją spotkać w przypadku ustalenia regulaminów dodatków przysługujących nauczycielom. Typowym przykładem określenia przedmiotu uchwały jest wówczas: *„w sprawie przyjęcia regulaminu określającego wysokość stawek dodatku za wyługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, wysokość i warunki wypłacania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez ...”*

Podstawa prawna

Niewątpliwie tekst aktu prawa miejscowego powinien rozpoczynać się od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako podstawy prawnej do jego wydania (§ 121 i 139).

W doktrynie podkreśla się, że podstawa prawna pełni dwie zasadnicze funkcje (G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz, wyd. II, WK 2016, LEX):

- a) legitymizującą
- b) informacyjną.

Funkcja legitymizująca jak sama nazwa wskazuje daje wyraz legalności podjętego aktu. Wiąże się ona niewątpliwie z zasadą wyraźnego wskazywania podstawy prawnej, ponieważ akt, który zostaje podjęty bez wskazania wprost podstawy prawnej w pierwszej kolejności budzi wątpliwości związane z tym, czy dany akt aby na pewno został wydany na podstawie przepisu upoważniającego, określającego kompetencje danego podmiotu w tym zakresie.

Natomiast funkcja informacyjna daje szansę na zrewidowanie tego, czy treść aktu normatywnego mieści się w granicy spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania na poziomie lokalnym – i czy podmiot który wydał dany akt na pewno miał do tego legitymację.

Podanie podstawy prawnej powinno wskazywać na:

- a) przepis upoważniający do wydania danego aktu,
- b) ustawę, z której ten przepis pochodzi z wyszczególnieniem jej daty, tytułu oraz oznaczenia dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany ogłoszone do dnia wydania aktu. W praktyce z uwagi na liczne zmiany ustawowe i dla większej przejrzystości wydaje się, że zamiast przytaczać publikatory wszystkich tych zmian wystarczy wskazanie publikatora (skrót: Dz. U. ze wskazaniem roku i pozycji) w którym opublikowano tekst pierwotny lub późniejszy tekst jednolity z dodaniem zwrotu „z późniejszymi zmianami” (skrót: z późn. zm.).

Warto odnotować, że w przypadku odwoływania się do tekstu jednolitego ZTP uznają, iż wystarczające jest przywołanie roku i pozycji tekstu jednolitego w odpowiednim dzienniku urzędowym. Jest to o tyle zrozumiałe, że poprzez porównanie roku publikacji z datą uchwalenia ustawy jest możliwe z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością przesądzenie, czy przywoływany jest tekst pierwotny, czy też tekst jednolity. W praktyce jednak często poprzedza się oznaczenie dziennika urzędowego skrótem „t.j.” – co można uznać za w pełni dopuszczalne. Jednoznacznie błędne jest natomiast używanie skrótu „tj.”, gdyż jest to skrót sformułowania „to jest”. Pomimo, że ta uwaga wydaje oczywista, to jednak błąd ten spotykany jest w wielu aktach prawa miejscowego.

W przypadku, gdy występuje konieczność powołania w podstawie prawnej dwóch lub większej liczby przepisów należy kierować się następującymi zasadami:

- a) w przypadku przepisów tej samej rangi pochodzących z tej samej ustawy, które na dodatek w tym samym stopniu dotyczą kompetencji uchwałodawczej należy powołać je w kolejności wynikającej z systematyki danego aktu,
- b) w przypadku przepisów tej samej rangi pochodzących z różnych ustaw, to w pierwszej kolejności należy wymienić ten, który najwyraźniej upoważnia do podjęcia danego aktu.

W podstawie prawnej przytacza się wyłącznie te przepisy, które ustanawiają delegację do wydania danego aktu prawa miejscowego. Zbędne jest tworzenie isticie bizantyjskich podstaw prawnych przywołujących wszystkie przepisy związane

– choćby pośrednio – z regulowaną w akcie prawa miejscowego materią, a następnie pełen wachlarz przepisów ustrojowych.

Przykład:

Na podstawie art. ustawy z dnia r. (tytuł)
(Dz. U. z ... r. poz. ... t.j. z późn. zm.) uchwała się/zarządza się co następuje:

Najczęstsze uchybienia dotyczące podstawy prawnej to:

1) Pominięcie podstawy prawnej

Najdalej idącym naruszeniem dyrektyw poprawnego redagowania aktów prawnych przez lokalnych prawodawców byłoby całkowite pominięcie podstawy prawnej. W obowiązującym stanie prawnym nie przewidziano konsekwencji takiego stanu, niemniej jednak wydaje się, że fakt ten powinien prowadzić do nieważności całego aktu. Potwierdzenie powyżej tezy można czerpać z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), a także opisanych już powyżej funkcji jakie podstawa prawna powinna spełniać. W tym kontekście pominięcie podstawy prawnej stanowiłoby naruszenie zasady prawidłowej legislacji, jak również zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

Na tym tle pojawia się jednak kolejna rozbieżność: sytuacja kiedy pominięta podstawa prawna istnieje w obrocie, tylko nie została przywołana lub gdy podstawy do wydania danego aktu w ogóle nie przewidują żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

W drugim z opisanych przypadków sprawa wydaje się oczywista, działanie przez prawodawcę bez umocowania prawnego i bez swoistej legitymacji do wydania danego aktu należy bezsprzecznie uznać za okoliczność uzasadniającą stwierdzenie nieważności stanowionego w ten sposób prawa. Uchwała, która nie ma umocowania w obowiązujących przepisach jest nieważna, a jako akt, który nie spełnia kryterium zgodności z prawem winien być wyeliminowany z obrotu prawnego (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lipca 2012 r., I OSK 843/12, CBOSA).

Sytuacja kształtuje się odmiennie w przypadku kiedy pominięta podstawa prawna istnieje w obrocie, tylko nie została przywołana (miał miejsce błąd polegający na jej nieprecyzyjnym czy też błędnym wskazaniu). Już w wyroku z 2 lipca 1985 r. (III ARN 19/85, LEX nr 507967) Sąd Najwyższy wskazał, że: „Nie można przyjąć istnienia sankcji nieważności aktu, który nie powołuje istniejącego upoważnienia ustawowego do jego wydania”. Okoliczność, że nie została powołana ustawowa podstawa do wydania danego aktu, nie może więc prowadzić do podważenia bytu i mocy prawnej tego aktu. Natomiast rozstrzygające znaczenie ma w tym przypadku fakt, że podstawa taka istnieje. Powołany wyrok i zawarta

w nim konstatacja zostały potwierdzone zarówno w aktualnych rozstrzygnięciach nadzorczych, jak i wyrokach sądów administracyjnych.

Wojewodowie podkreślają bowiem, że w opisanej sytuacji nie stwierdza się nieważności aktu – a jedynie fakt, że został on podjęty z naruszeniem prawa (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 17 października 2013 r., KN.I-4131.2.45.2013.4, LEX nr 1376033). Podobnie w orzecznictwie wskazuje się, że samo powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ samorządu terytorialnego nie jest uchybieniem tej rangi, które zawsze musi prowadzić do stwierdzenia nieważności takiej uchwały, mimo że w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały była podstawa prawna do jej podjęcia przez organ, który ją wydał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lipca 2012 r., I OSK 843/12, CBOSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 5 września 2012 r., I SA/Ol 464/12, CBOSA).

PAMIĘTAJMY!

Jeżeli organ administracji wydał akt znajdujący oparcie w upoważnieniu ustawowym, to fakt niepowołania tego upoważnienia w podstawie prawnej nie pozbawia de lege lata tego aktu mocy powszechnie obowiązującej. Należy jednak pamiętać, że zależy to przede wszystkim od tego, czy uchybienie miało wpływ na treść uchwały i czy naruszało obowiązujący porządek prawny. Każdy bowiem przypadek jest inny i wymaga odrębnego przeanalizowania.

Błędami na które także należy zwrócić uwagę jest powołanie w podstawie prawnej przepisu, który nie jest normą kompetencyjną uprawniającą do wydania danego aktu lub powołanie błędnej jednostki redakcyjnej (pomyłka związana ze wskazaniem ustępów czy też punktów danego przepisu).

2) Powołanie się na przepis już nieobowiązujący

Z powołaniem się na przepis nieobowiązujący mamy do czynienia szczególnie w sytuacji wydania nowej ustawy, która zastępuje dotychczasowy akt, bądź też w momencie kiedy ustawodawca uchyla przepis, który do tej pory stanowił upoważnienie do stanowienia aktów prawnych przez lokalnego prawodawcę. Przeoczenie takich zmian może doprowadzić właśnie do powstania opisywanego błędu. Dlatego tak ważne przed przystąpieniem do konstruowania projektu dokumentu jest sprawdzenie w serwisach prawniczych lub ogólnodostępnych publikatorach czy ustawa, na którą chcemy się powołać w podstawie prawnej, funkcjonuje jeszcze w obrocie prawnym, a także czy obowiązuje jeszcze dany przepis i czy nie został on w jakiś sposób przez ustawodawcę zmodyfikowany w porównaniu z ostatnim znanym nam tekstem. Pozwoli to na rzetelne

przygotowanie podstawy prawnej konstruowanego aktu prawnego i ustrzeżenie się błędu naruszenia prawa.

Nad powyższym problemem pochylał się m.in. Wojewoda Mazowiecki, który analizował uchwałę rady gminy i miasta, w której jako podstawę prawną powołano art. 35 nieobowiązującej już ustawy z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowalnym. W dacie podejmowania uchwały przez radę obowiązywała już bowiem ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie. W ocenie organu nadzoru podanie nieobowiązujących podstaw prawnych uchwały nie stanowiło w tym przypadku podstawy do stwierdzenia jej nieważności w całości. A to dlatego, że przepis na który rada się powołała nie pozostawał w sprzeczności z przepisami ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie. Wojewoda podkreślił także, że jako nieistotne należy kwalifikować uchybienie polegające na powołaniu niewłaściwej podstawy prawnej, przy założeniu jednak, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia. Jako potwierdzenie swoich wywodów organ nadzoru powołał się także na przytoczony już wyżej wyrok NSA z 20 lipca 2012 r., I OSK 843/12 (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 2 października 2013 r., P.4131.24.2013.MRM, Dz.Urz.Woj.Maz. z 2013 r., poz. 9918).

3) Powoływanie zbyt dużej liczby przepisów

Niestety jakość upoważnień ustawowych niejednokrotnie pozostawia wiele do życzenia. Enigmatyczne i mało czytelne konstrukcje powodują wątpliwości prawodawców, co w konsekwencji prowadzi do przywoływania w aktach prawa miejscowego wielu przepisów prawnych. Ma to wzmocnić legitymację uchwały i jest w ocenie lokalnych prawodawców zabiegiem korzystnym, ponieważ daje poczucie bezpieczeństwa, ponieważ któryś z przepisów zapewne okaże się właściwym upoważnieniem. Myślenie takie należy jednak porzucić. Pomimo często występującej lakoniczności przepisów stanowiących delegacje ustawowe warto zastanowić się, który z przepisów naprawdę jest niezbędny, posługując się wytycznymi przedstawionymi powyżej. Ma to ogromne znaczenie szczególnie z perspektywy adresata danego aktu, dla którego gęszcz powołanych przepisów będzie problematyczny do odczytania i może wzbudzać podejrzenie dotyczące działania prawodawcy w celu ukrycia ewentualnych wad podjętego aktu.

Konstruując podstawę prawną należy pamiętać, że musi ona dawać jasną odpowiedź na takie pytania jak: czy uchwała rzeczywiście została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, czy podmiot podejmujący uchwałę miał do tego kompetencję wynikającą z delegacji oraz czy podejmując tę uchwałę nie przekroczono granic upoważnienia.

Warto w tym miejscu także wskazać, że problem powoływania zbyt dużej ilości przepisów rzekomo stanowiących podstawę prawną a tak naprawdę zupełnie zbędnych jest zjawiskiem, którego nie piętnują organy nadzoru. Nie warto jednak zdawać się na stwierdzenie, że co nie jest zakazane jest dozwolone, bowiem lokalny prawodawca powinien dbać o jak najlepszą jakość stanowionego prawa i wystrzegać się każdego możliwych do popełnienia błędów.

Przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe

Bezpośrednio po tytule rozpoczyna się blok przepisów merytorycznych. Wśród przepisów merytorycznych należy rozróżnić:

- 1) przepisy ogólne – zamieszcza się w nich:
 - a) określenie zakresu spraw regulowanych uchwałą
Przykład: *Uchwałą stosuje się do wynajmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej K..., o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.* (Uchwała NR XXI/340/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 lipca 2015 r.),
 - b) wymienienie podmiotów, których przepisy dotyczą. „Aspekt podmiotowy powinien być wskazany o ile zachodzi taka potrzeba, bądź akt kierowany jest do danego grona podmiotów. Istnieją również uchwały, w których podmiotem zobowiązanym do wykonania uchwały tak w aspekcie merytorycznym, jak i materialno-technicznym jest zarząd danej jednostki czy też wójt jako organ wykonawczy jednostki samorządu. Nie ma więc potrzeby w przypadkach oczywistych wskazywać podmiotu obowiązane do jej wykonania.” (S. Bułajewski, *Pojęcie i budowa uchwały – aktu prawa miejscowego* w Wspólnota <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/pojecie-i-budowa-uchwały-aktu-prawa-miejscowego/>),
 - c) objaśnienia użytych w uchwale określeń i skrótów (słowniczek).

Początkowe wyjaśnienia używanych zwrotów służą do ujednoczenia danego określenia konsekwentnie używanego w dalszych częściach aktu prawnego. Przyczyniają się do przejrzystości aktu.

Przykład: We wcześniej wzmiankowanej uchwale NR XXI/340/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 lipca 2015 r. w przepisach ogólnych zawarta jest w §2 definicja pojęć na potrzeby realizacji przepisów z niej wynikających, np. *należności – cywilnoprawne należności pieniężne wynikające z tytułu używania lokalu, obejmujące należność główną, odsetki, a także koszty egzekucyjne, koszty upomnień, koszty procesu należne Gminie bądź miejskiej jednostce organizacyjnej, w szczególności wynikające z prawomocnego orzeczenia sądu lub innego organu orzekającego.* Na potrzeby danego aktu wprowadzono kategorię pojęciową w postaci uszczegółowionej definicji należności mimo, że w potocznym odczuciu należności są definiowane zdecydowanie szerzej.

Ponadto przepisy ogólne mogą zawierać także inne postanowienia wspólne dla wszystkich albo większości przepisów merytorycznych zawartych w uchwale.

- 2) przepisy szczegółowe. Można je podzielić na cztery grupy:
 - a) przepisy prawa materialnego – wskazują bezpośrednio i wyraźnie kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Mogą także wyjątkowo wskazywać zakazy i nakazy dla adresata,

- b) przepisy ustrojowe – obejmują kwestie dotyczące utworzenia organów lub instytucji, ich zadaniach i kompetencjach, organizacji, sposobie obsadzania oraz o tym jakim podmiotom podlegają i jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór,
- c) przepisy proceduralne – dotyczą sposobu postępowania przed organami albo instytucjami, stron i innych uczestników postępowania, ich praw i obowiązków oraz rodzajów rozstrzygnięć i trybu ich wzruszania,
- d) przepisy karne – tylko w aktach prawa miejscowego o charakterze porządkowym można zamieścić przepisy dotyczące sankcji w postaci grzywny. W aktach prawa miejscowego o innym charakterze nie jest dopuszczalne zamieszczanie przepisów karnych – nawet jeśli z punktu widzenia racjonalności wydawałoby się to uzasadnione. Tytułem przykładu można przywołać wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r. (sygn. akt IV SA/Po 368/15, CBO-SA): „uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie może zawierać przepisów porządkowych – ich wydanie wymagałoby bowiem przyjęcia innej podstawy prawnej i wydania aktu innego niż przewidziany w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Nie może także przewidywać kar, albowiem uprawnienie do ich wprowadzenia ograniczone zostało przez ustawodawcę wyłącznie do trybu wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych. Wprawdzie rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej zawierające zakazy i nakazy określonego zachowania się osób, to jednak zakazy te i nakazy nie mogą być zagrożone sankcjami karnymi w k.w. Wydając przepisy gminne na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej określonej w art. 40 ust. 2 u.s.g. rada gminy nie może stanowić przepisów karnych, bowiem do ich stanowienia konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe, którego art. 40 ust. 2 u.s.g. nie zawiera”.

W przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów lub zakazów zawartych w pozostałych zapisach tego samego aktu czy w innych aktach normatywnych.

Wskazanie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały

Organem odpowiedzialnym za wykonanie uchwały będzie jak sama nazwa wskazuje organ wykonawczy: wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu. Należy jednak pamiętać, że niektóre uchwały nie nadają się do merytorycznego wykonania (np. udzielenie absolutorium), dlatego w takich przypadkach nie ma potrzeby wskazywania podmiotu obowiązującego do jej wykonania, a wpisywanie „na siłę” podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały należy uznać za błąd.

Przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące

1. Przepisy epizodyczne

Objęmuje one regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony. Okres obowiązywania regulacji określany jest przez:

- wymienienie roku kalendarzowego albo lat kalendarzowych,
- oznaczenie początku i końca obowiązywania regulacji, wyrażone dniami oznaczonymi kalendarzowo,
- wskazanie liczby dni, tygodni, miesięcy albo lat, które upływają od dnia wejścia w życie uchwały albo jej poszczególnych przepisów.

2. Przepisy przejściowe

Regulują wpływ nowej albo znowelizowanej uchwały na stosunki powstałe pod działaniem aktu dotychczasowego, bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

Przepisy te rozstrzygają w szczególności:

- sposób zakończenia postępowań będących w toku,
- czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy,
- czy uprawnienia i obowiązki powstałe na podstawie dotychczasowej uchwały będą dalej wiążące, czy też stosujemy do nich nowo uchwalone regulacje.

3. Przepisy dostosowujące

Przepisy te regulują sprawy związane z dostosowaniem do nowego lub znowelizowanego aktu jego adresatów, w tym organów i instytucji, w szczególności:

- sposób powołania organów lub podmiotów, które po raz pierwszy zaistniały w nowym akcie,
- sposób likwidacji organów lub innych podmiotów, które zgodnie z nowymi przepisami mają przestać funkcjonować.

Przepisy końcowe

Jak sama nazwa wskazuje są to przepisy, które zamieszcza się zawsze na końcu aktu i nie ma możliwości przenoszenia ich w inne miejsce.

W przepisach końcowych zamieszcza się:

- Przepisy uchylające – powinny one wyraźnie i konkretnie wskazywać jakie przepisy lub akty uchyla nowy akt. Nie wystarczy jedynie uregulowanie sprawy odmiennie w nowym akcie.
- Przepisy o utracie mocy obowiązującej przez poprzedni akt (jeżeli jest taka potrzeba) – należy wskazać konkretny termin. Bowiem sprzeczne z prawem jest pozostawienie w obrocie prawnym dwóch uchwał, które są ze sobą wewnątrznie sprzeczne, bez wskazania która z nich i w jakim zakresie obowiązuje. Oznacza to, iż jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny, w ten sposób by jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 28 października 2009 r., NK.II.AŁ.0911-150/09, LEX nr 552065). Nie

można poprzestać jedynie na domyślnym uchyleniu poprzedniej uchwały ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej uchwale.

- Przepisy dotyczące wejścia w życie – wskazują one od jakiego momentu należy realizować lub stosować przepisy nowej uchwały (od kiedy są one wiążące prawnie).

Podpis organu wydającego

Zagadnienia dotyczące złożenia podpisu pod wydanym aktem zostały już opisane w poprzednim rozdziale. Jednak należy wspomnieć, że u.s.p. zakłada, iż w przypadku uchwalenia aktu prawa miejscowego – a jeszcze przed jego publikacją – konieczne jest niezwłoczne złożenie pod nim podpisu przez przewodniczącego rady (art. 43 ust. 2 u.s.p.). Powyższy obowiązek został wyrażony także w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w myśl którego podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ. Niewątpliwie więc uchwały zarówno powiatu jak i gminy o charakterze prawa miejscowego muszą być podpisane, w przeciwnym razie nie mogłyby zostać ogłoszone, co jest warunkiem niezbędnym ich obowiązywania.

Załączniki

Akt prawa miejscowego może zawierać załączniki do których odesłania zamieszcza się w przepisach merytorycznych danego aktu.

W załącznikach zamieszcza się w szczególności (użycie tego zwrotu oznacza, że nie jest to katalog zamknięty a jedynie przykładowe wyliczenie):

- wykazy,
- wykresy,
- wzory,
- tabele,
- opisy o charakterze specjalistycznym.

Niemniej jednak w załącznikach nie można zamieszczać treści merytorycznych, podstawowych (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 30 lipca 2010 r. NK.I.AKOP.0911-5-12/10, LEX nr 961236). Załącznik jest integralną częścią aktu, więc jego zapisy muszą być zgodne z treścią aktu, a co więcej nie mogą powtarzać zapisów aktu, ponieważ mogłoby dojść do odmiennego interpretowania danej regulacji.

5 | Przepisy wewnętrzne a powszechnie obowiązujące – dygresja

Katarzyna Liszka-Michałka

Akty o charakterze wewnętrznym stanowią odrębną kategorię źródeł prawa. W przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (których katalog jest z założenia zamknięty) Konstytucja RP nie wylicza tych aktów.

Konstytucja RP w art. 93 wymienia dwa rodzaje aktów o charakterze wewnętrznym: uchwały i zarządzenia.

Akt prawa wewnętrznego, zgodnie z powołanym przepisem Konstytucji RP:

- obowiązywać może tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt (art. 93 ust. 1),
- nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2),
- może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2),
- zawsze podlega kontroli co do jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym (art. 93 ust. 3).

Przekładając powyższe założenia na grunt prawa wydawanego na poziomie jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać, że uchwały kolegialnych organów samorządu terytorialnego mogą być zarówno aktami powszechnie obowiązującymi, jak i wewnętrżnie obowiązującymi. Należy więc pamiętać o redagowaniu ich w taki sposób, aby charakter danej uchwały i krąg adresatów, do których jest ona skierowana, nie budziły wątpliwości.

Akty wewnętrzne wiążą tylko organy, do których są adresowane, nie mają zaś mocy powszechnego obowiązywania. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lutego 1981 r. (SA 819/80, ONSA z 1981 r. Nr 1, poz. 6) „akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt”. Mogą one mieć zastosowanie tylko do kształtowania stosunków między podmiotami prawa powiązаныmi węzłami podległości. Powyższe nie oznacza jednak, że przepisy te pozostają zupełnie obojętne na sytuację prawną obywatela w kontaktach z administracją publiczną.

Jak wskazuje doktryna przepisy wewnętrzne nie mogą regulować bezpośrednio zakresu władczej ingerencji organów administracyjnych. Ze względu jednak na fakt, że mają one charakter „dopełniający” ustawę, możliwe jest w ich trybie na przykład doprecyzowanie zasad proceduralnych załatwiania określonych spraw. Należy

jednak pamiętać, że akty te nie mogą zmieniać zakresu ani warunków stosowania ustawy, nie mogą więc nakładać na obywateli obowiązków ani uszczuplać ich praw, mogą jednakże tworzyć prawa i obowiązki dla organów wykonujących ustawy, a przez to muszą być traktowane jako wchodzące do systemu źródeł prawa (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 42).

Analizując podobieństwa pomiędzy aktami wewnętrznymi a aktami prawa miejscowego należy zauważyć, że oba rodzaje aktów muszą być wydawane w oparciu o podstawę prawną do ich wydania, zawsze bowiem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

W powołanym na wstępie art. 93 ust. 2 Konstytucji RP czytamy, że zarządzenia wydawane są tylko na podstawie ustawy. Konstytucja nie odnosi się natomiast do podstawy prawnej uchwał, jednak rozporządzenie w sprawie Zasad techniki prawodawczej wskazuje, że one także muszą opierać się na upoważnieniach zawartych w ustawach, w tym także w tzw. normach kompetencyjnych.

Powyższe założenie wynika z faktu, że administracja nie może działać samoistnie, lecz jedynie w granicach prawa oraz w oparciu o stworzone dla niej podstawy prawne. Podstawy prawne działania samorządu mogą przybrać charakter zarówno wyrażony wprost (tak jak ma to miejsce w przypadku podstaw prawnych koniecznych do wydawania aktów powszechnie obowiązujących – aktów prawa miejscowego) lub też postać norm kompetencyjnych, które są wystarczające do wydawania aktów wewnętrznych.

Podobnie jak przepisy powszechnie obowiązujące akty o charakterze wewnętrznym nie mogą w swej treści powtarzać przepisów ustaw ani przepisów innych aktów normatywnych.

Odnosząc się natomiast do różnic pomiędzy aktami wewnętrznymi a powszechnie obowiązującymi to ze względu na fakt, że przepisy wewnętrzne nie regulują praw i obowiązków obywateli nie mają do nich zastosowania:

- domniemanie powszechnej znajomości prawa;
- obowiązek publikacji – przepisy prawa nie dają podstawy prawnej do publikacji aktów o charakterze wewnętrznym. Co więcej zastrzeżenie w uchwale będącej aktem wewnętrznym daty jej wejścia w życie od bezpodstawnej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego to zastrzeżenie, ale całej uchwały. Uzależnienie wejścia w życie przepisów wewnętrznych od publikacji w dzienniku, „miałoby ten skutek, że uchwała nie mogłaby wejść w życie, a niewykonana reguła określająca sposób publikacji uchwały skutkowałaby jej nieważnością” (wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1113/98, OwSS z 2001 r. Nr 1, poz. 16).

W przypadkach aktów wewnętrznych konieczne jest natomiast, aby dotarły one do wiadomości adresatów tych przepisów, czyli zazwyczaj organów podległych. Przepisy prawa nie określają w jaki sposób powinno to nastąpić, pozostawiając w tym zakresie wolną wolę organowi samorządowemu wydającemu dany akt.

Jak podkreśla judykatura akt wewnętrzny od aktu prawa miejscowego odróżnia przede wszystkim zakres podmiotowy obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu akt, bowiem akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w której ramach akt ten obowiązuje. W świetle powyższego, akt wewnętrzny odpowiada przyjętemu przez doktrynę modelowi aktu kierownictwa (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 109/16, CBOSA).

Odnosząc się do budowy aktu prawa wewnętrznego, to co do zasady należy kierować się wytycznymi opisanymi powyżej dla aktów prawa miejscowego. W myśl ZTP do tych aktów stosuje się przepisy dotyczące budowy, tytułu, przepisów merytorycznych, przepisów epizodycznych, przepisów przejściowych i dostosowujących, przepisów końcowych, oznaczenia przepisów i ich systematyzacji, a także postanowienia dotyczące zmiany (nowelizacji).

Podstawą prawną do wydania przepisów wewnętrznych (uchwał i zarządzeń) jest przepis prawny, który:

- upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw,
- wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.

Oznacza to, że akty prawa wewnętrznego zawierają jedynie przepisy regulujące sprawy z zakresu wskazanego w przepisie upoważniającym oraz sprawy należące do zadań i kompetencji danego podmiotu. Podstawą prawną aktu o charakterze wewnętrznym powinien być więc przepis prawny, pozwalający organowi na regulowanie danej materii, a nie ogólny przepis o zakresie zadań danego organu (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 czerwca 2005 r., II SA/Op 148/05, CBOSA).

6 | Uchwalenie to nie koniec

6.1. Sprostowanie błędu (Katarzyna Liszka-Michałka)

Błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Sprostowanie błędu ogłasza się w tym samym dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt. Organy wydające dzienniki urzędowe prostują błędy w tekstach aktów prawnych ogłoszonych w tych dziennikach.

Sprostowanie dotyczy sytuacji, gdy istnieje rozbieżność między tekstem skierowanym do publikacji a tekstem opublikowanym. W przypadku potrzeby zmiany merytorycznej konieczne jest znowelizowanie aktu prawnego.

Instytucja sprostowania błędu, gdy przedmiotem uchwały jest akt prawa miejscowego (publikowanego w stosownym organie promulgacyjnym), musi mieć charakter wyjątkowy i dotyczyć może jedynie szczególnie uzasadnionych przypadków, gdy nie można mieć wątpliwości, iż pomiędzy treścią przyjętego aktu a wolą prawodawcy wystąpiła oczywista różnica np. istnieją dokumenty wskazujące, iż intencja prawodawcy była odmienna niż ostatecznie uzewnętrzniiona w podjętej uchwale lub błąd ma charakter rażący, oczywisty (oczywiście wadliwe oznaczenie numeru nieruchomości, błędna nazwa, nieadekwatna jednostka miary itp.). (wyrok NSA z 13 sierpnia 2010 r., sygn. II OSK 1488/10, CBOSA).

Błędy w tekście jednolitym aktu normatywnego polegające na niezgodności jego tekstu ogłoszonego w dzienniku urzędowym z tekstem aktu uwzględniającym wszystkie zmiany dokonane do czasu ogłoszenia tekstu jednolitego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowania błędu w tekście jednolitym aktu prawnego dokonuje organ, który ogłosił tekst jednolity.

Obwieszczenie o sprostowaniu błędu zawiera:

- 1) tytuł obwieszczenia, a w nim nazwę organu prostującego błąd oraz datę wydania obwieszczenia i jego przedmiot;
- 2) podstawę prawną sprostowania błędu;
- 3) tytuł aktu normatywnego, w którym prostuje się błąd, a także oznaczenie dziennika urzędowego, w którym został ogłoszony ten akt;
- 4) przepis prawny aktu normatywnego podlegający sprostowaniu;
- 5) przytoczenie błędu, który jest przedmiotem sprostowania;
- 6) fragment tekstu aktu normatywnego w brzmieniu uwzględniającym sprostowanie błędu.

Jeżeli po dniu ogłoszenia aktu normatywnego, w którym prostuje się błąd, został ogłoszony tekst jednolity tego aktu, zawierający ten sam błąd, sprostowanie musi odrębnie obejmować również ogłoszony tekst jednolity.



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 17 stycznia 2018 r.

Poz. 638

Elektronicznie podpisany przez:
Sławomir Parys

Data: 2018.01.17 15:41:03



**OBWIESZCZENIE Nr 2
WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
z dnia 17 stycznia 2018 r.
o sprostowaniu błędu**

Na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) obwieszcza się, że w rozporządzeniu nr 1 Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń na terenie powiatu siedleckiego i sokołowskiego (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 483) w § 1 pkt 2 zamiast wyrazów „Kobylany, Skorupki” powinien być wyraz „Kobylany-Skorupki”.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera

6.2. Kontrola aktów prawa miejscowego (Marcin Maksymiuk)

Podjęte uchwały ze względu na jednolitość systemu prawnego podlegają kontroli. Możemy mówić tutaj o kontroli administracyjnej oraz kontroli sądowej.

Analiza dokonywana jest na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, jednak w analogicznym aspekcie odnosi się ona również do samorządu powiatowego i wojewódzkiego. W ramach ustaw ustrojowych w wypadku samorządów nadzór nad podjętymi uchwałami sprawuje wojewoda. Organ wykonawczy jest zobowiązany w ciągu 7 dni do dnia podjęcia uchwały przekazać ją Wojewodzie, w przypadku przepisów porządkowych termin ten wynosi 2 dni. W przypadku uchwał objętych zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej w analogicznych terminach organ wykonawczy jest również zobowiązany do przekazania uchwał izbie obrachunkowej.

W kontekście terminów zarówno doktryna, jak i orzecznictwo traktują wskazane terminy jako instrukcyjne. Przykładowo zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90, ONSA 1990 r. Nr 4, poz. 11, przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady (art. 90 ust. 1 u.s.g.) nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych zarówno co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę. Dodatkowo jak stwierdza Sąd Najwyższy w wyroku

z 9 września 1993 r. (III ARN 42/93, OSNC 1994 r. Nr 5, poz. 111): Uptyw roku od daty podjęcia uchwały rady gminy nie stanowi przeszkody do stwierdzenia w każdym czasie jej nieważności, jeżeli wójt lub burmistrz uchybił obowiązkowi przedłożenia uchwały wojewodzie w terminie ustawowym.

Ustawodawca zdecydował się wprowadzić przepis, który pozwala na to, aby organ nadzoru – wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa – mógł stwierdzić, że uchwała lub zarządzenie jest sprzeczne z prawem, co powoduje jego nieważność. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Jak zauważa A. Matan „Akt stwierdzający nieważność uchyla wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia aktu nieważnego, a organ nadzoru, podejmujący rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności, jedynie potwierdza ten fakt. W stosunku do aktu, którego nieważność stwierdzono, upada domniemanie legalności i prawidłowości, a to niesie ze sobą ważną konsekwencję w kwestii oceny działania organu administracyjnego, które może być kwalifikowane jako wadliwe i powodujące szkodę uzasadniającą wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi. Sprawa, która była przedmiotem aktu uznanego za nieważny, wraca do stanu, w jakim się znajdowała przed jego wydaniem.” (A. Matan, Komentarz do art. 91, Nb 1, w: Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, p.zb. p.red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2018). Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9.12.2003 r. (P 9/02, OTK-A 2003 r. Nr 9, poz. 100). Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki *ex tunc* – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, stąd też służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), a wykonanie obowiązków zeń wynikających może być egzekwowane środkami przymusu administracyjnego.

W ramach realizacji uprawnień organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie. Organ nadzoru wszczyna postępowanie z urzędu o czym zawiadamia organ samorządowy. Datą wszczęcia postępowania w sprawie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest data powiadomienia jednostki samorządu terytorialnego o tym fakcie. Postępowanie organu kończy się podjęciem rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nieważności danego aktu podjętego nadzorowi w całości albo w części. Ustawodawca ze względu na stabilność prawa przewidział możliwość ingerencji organu nadzoru tylko co do fragmentu aktu prawa miejscowego. W przypadku stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru ogranicza się do wskazania tego faktu. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego polega na powołaniu, przede wszystkim art. 91 ust. 1 u.s.g., oraz właściwych

przepisów prawa materialnego, z którymi akt organu gminy jest niezgodny. Uzasadnienie rozstrzygnięcia zaś musi odpowiadać zarówno pod względem treściowym, jak i logicznym podstawie prawnej i sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Organ obowiązany jest wskazać naruszenie prawa zawierając w uzasadnieniu prawnym wykładnię przepisu prawa i jego zastosowanie do danego rozwiązania przyjętego w uchwale organu gminy. (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2007 r., I OSK 191/07).

Organ nadzoru dokonując ustalenia zgodności z prawem zaskarżonej uchwały lub zarządzenia organu gminy obowiązany jest wywieść z przepisów prawa określony rodzaj naruszenia prawa. Ten wywód w zakresie naruszenia przepisu prawa jest obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia nadzorczego. Zdaniem przedstawicieli doktryny „O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Termin ten jest terminem ustawowym, bezwzględnie wiążącym, wobec czego nie jest dopuszczalne jego przedłużenie. Warunkiem rozpoczęcia jego biegu jest doręczenie uchwały organowi nadzoru w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Jeśli organ otrzyma uchwałę lub dowie się o jej treści w inny sposób, bieg terminu się nie rozpoczyna. Jest on skierowany do organu nadzoru, który powinien w terminie 30 dni wydać rozstrzygnięcie nadzorcze.” (A.Matan, Komentarz do art. 91, Nb 17, w: Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, p.zb. p.red. B.Dolnickiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2018). Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego następuje z chwilą jego podpisania zarówno przez jednoosobowy, jak i kolegialny podmiot wymieniony w art. 86 u.s.g. Doręczenie aktu nadzorczego wywołuje natomiast skutek procesowy, w postaci otwarcia terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 98 ust. 1 u.s.g.). W tym wypadku ustawodawca wyraźnie określił, że termin wniesienia skargi liczony jest od dnia doręczenia aktu nadzoru. Termin ma charakter maksymalny, stąd po jego przekroczeniu organ nadzoru traci uprawnienie do stwierdzenia nieważności. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 kwietnia 2015 r. IV SA/Gl 1147/14, CBOSA).

Stosownie do art. 91 ust. 5 u.s.g., w postępowaniu nadzorczym przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio. W postępowaniu nadzorczym nie zbiera się materiałów i dowodów mających na celu ustalenie stanu faktycznego sprawy, a zatem nie mają w nim zastosowania przepisy regulujące gromadzenie i przeprowadzanie dowodów, w tym zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a, zasada oficjalności postępowania dowodowego wyrażona w art. 77 k.p.a. i zasada oceny dowodów wyrażona w art. 80 k.p.a. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdza sprzeczność uchwały lub zarządzenia organu gminy z prawem materialnym oraz przepisami ustrojowymi, a nie z przepisami regulującymi postępowanie w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 października 2016 r. I SA/Lu 779/16, CBOSA)

Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego powinno obejmować co najmniej przepis art. 61 § 4 k.p.a., z którego wynika obowiązek powiadomienia gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz stosowanie

przepisów o postępowaniu wyjaśniającym gwarantujących gminie czynny udział w postępowaniu.

Postępowanie nadzorcze w trybie art. 91 u.s.g. toczy się wyłącznie z udziałem organu nadzoru oraz organu jednostki samorządu terytorialnego podlegającego temu nadzorowi. Zaakcentować należy, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organ nadzoru wszczyna z urzędu, a ewentualne interwencje osób trzecich mogą być przez ten organ traktowane co najwyżej jako „sygnał w sprawie”. Ocena, czy uchwała wymaga wzruszenia, jest wyłączną domeną tegoż organu, natomiast postępowanie w tego rodzaju sprawach może być prowadzone tylko z urzędu. Oznacza to, że osoby trzecie nie mogą być uczestnikami tego postępowania. Dotyczy ono oceny legalności działania organu gminy i wobec tego tylko ten organ może być jego stroną, natomiast osoby fizyczne i osoby prawne mogą kwestionować legalność uchwały w trybie art. 101 u.s.g. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 czerwca 2013 r. II SA/Kr 291/13, CBOSA)

Elementem wymagającym poruszenia w następnej kolejności jest kontrola dokonywana przez sądy administracyjne. Podstawa prawna regulacji funkcji sądów administracyjnych zawarta jest w art. 175 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Podstawowy zakres kognicji określony jest w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych zgodnie z art. 1 przedmiotowej ustawy:

„§ 1. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiacjami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

§ 2. Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.”

Na gruncie orzecznictwa należy zauważyć ogólną regułę postępowania przez sądy administracyjne w sprawie uchwał podejmowanych przez samorząd terytorialny. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Badaniu w postępowaniu sądowym podlega prawidłowość zastosowania przez organy administracji publicznej przepisów prawa w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego, obowiązującego na dzień wydania zaskarżonego aktu. Zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie wyłącznie tego, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy prawa procesowego. Tym samym sąd administracyjny nie ocenia rozstrzygnięcia organu pod kątem jego słuszności, czy też celowości, jak

również nie rozpatruje sprawy kierując się zasadami współżycia społecznego, ale w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji orzekając w sprawie nie naruszyły prawa w stopniu istotnym (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 marca 2018 r. II SA/Ol 127/18, CBOSA).

Procedura kontroli aktów prawa miejscowego określona jest w art. 3 §2 pkt 5 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. W orzecznictwie wskazuje się, że znaczny upływ czasu od podjęcia uchwały, czy brak stosowania danej uchwały, a nawet jej uchylenie przez organ stanowiący gminy, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę. (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 listopada 2012 r. II SA/Łd 722/12, CBOSA).

Należy zauważyć, że sądowa procedura kontroli uruchamiana jest poprzez skargę na dany akt prawa miejscowego w przeciwieństwie do procedury kontroli organów bezpośredniego nadzoru, o których mowa była wyżej. Zgodnie z przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Dookreślenie tego uprawnienia wynika z ustawy samorządowych i tak w przypadku ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z art. 101 każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Analogicznie w przypadku samorządu powiatowego art. 87 stwierdza, że Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Gdy chodzi o pojęcie „interesu prawnego” jako przesłanki dopuszczalności skargi z art. 87 ust. 1 u.s.p., to wskazać należy na następujące wyznaczniki prawne tego pojęcia:

- legitymację do wniesienia skargi daje naruszenie interesu prawnego, a nie faktycznego,
- interes prawny skarżącego musi wynikać z naruszenia konkretnej normy prawa kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę,
- legitymację do wniesienia skargi stanowi naruszenie własnego interesu prawnego skarżącego, przy tym stroną w postępowaniu toczącym się ze skargi na uchwałę samorządową może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone już obecnie, a nie w przyszłości, co spowodowało następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków.

■
Szczególną cechą interesu prawnego w prawie administracyjnym i w postępowaniu administracyjnym jest bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego

podmiotu, a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. Przy czym, ten interes prawny musi być „własny”, czyli nie można go wywodzić z sytuacji prawnej innego podmiotu, zatem legitymacja procesowa wynikająca z art. 87 ust. 1 u.s.p. ma charakter szczególny. Wymaga nie tylko wskazania przez wnoszącego skargę normy prawa materialnego, kształtującego jego sytuację prawną, ale nadto wykazania, iż zaskarżony akt oddziałuje na posiadany przez skarżącego interes prawny, który w ten sposób zostaje naruszony. Skarga stanowi środek ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym, nielegalnym wkróceniem w te interesy i uprawnienia przez organ wydający akt z zakresu administracji publicznej – i co należy podkreślić – do wniesienia takiej skargi nie legitymuje jedynie stan zagrożenia naruszeniem, ani też sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 maja 2017 r. II SA/Op 595/16, CBOSA).

Przechodząc do trybu postępowania wskazać należy, że art. 54 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określa, że skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Warto jednak zauważyć, że złożenie skargi wprost do sądu administracyjnego również wpływa na zachowanie przez stronę terminu – określa to art. 53 §4. Przechodząc do terminu wniesienia skargi wskazać należy, że w przypadku aktów prawa miejscowego ustawodawca nie zdecydował się na określenie konkretnego terminu na jej wniesienie, tym samym skarga może być wniesiona w każdym czasie.

W razie wniesienia skargi na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz na akty terenowych organów administracji rządowej ustawodawca zdecydował się na możliwość przyznania kompetencji właściwemu organowi – z urzędu lub na wniosek skarżącego – do wstrzymania wykonania uchwały lub aktu w całości lub w części, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie.

Obowiązek sądu administracyjnego dotyczący uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie uprawnienia, w ramach którego rada gminy przyznaje prawa i nakłada obowiązki na określone podmioty. Nie można utożsamiać naruszenia interesu prawnego z naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Zgodnie z art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów u.s.g.,

gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Jednak i tu brak jest ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 lutego 2018 r., II SA/Bd 870/17, CBOSA).

6.3. Zmiana aktu prawa miejscowego (Katarzyna Liszka-Michałka)

Zmiana (nowelizacja) aktu polega na uchyleniu niektórych jego przepisów, zastąpieniu niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niego niektórych przepisów.

Zmiany o których mowa powyżej wprowadza się:

- a) odrębnym aktem zmieniającym,
- b) przepisem zmieniającym zamieszczonym w innym akcie.

Akt zmieniający może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy aktu zmienianego, a w razie potrzeby – także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację.

Tytuł aktu zmieniającego formułuje się zgodnie z zasadami ogólnymi, z tym że przedmiot uchwały określa się przez użycie zwrotu: „uchwała o zmianie uchwały (numer, data, organ wydający, tytuł)” lub „uchwała zmieniająca uchwałę (numer, data, organ wydający, tytuł)”.

Zmienia się zawsze pierwotny tekst, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity, zmienia się ten tekst, a w przypadku, gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity.

Zmieniany przepis należy przytoczyć w pełnym brzmieniu. Jeżeli natomiast zmiana dotyczy jednostki niższego stopnia, i to można poprzestać na przytoczeniu pełnego brzmienia tylko tej zmienianej jednostki redakcyjnej.

Niejednokrotnie zmiana może dotyczyć jedynie zastąpienia, dodania lub skreślenia niektórych wyrazów lub znaków interpunkcyjnych. W takim przypadku nie ma potrzeby przytaczania pełnego nowego brzmienia zmienianej jednostki. Należy jednoznacznie wskazać na dokonywaną zmianę, poprzez użycie w szczególności następujących zwrotów:

„wyrazy „.....” (znak interpunkcyjny) zastępuje się wyrazami „....” (znak interpunkcyjny)”

„po wyrazach „....” (znak interpunkcyjny) dodaje się wyrazy „...” (znak interpunkcyjny)”

„skreśla się wyrazy „...” (znak interpunkcyjny)”

Jeżeli dane określenie, które chcemy skreślić lub zamienić występuje w wielu przepisach, zmiany tej dokonuje się przepisem zmieniającym w brzmieniu:

„skreśla się użyty w § ..., w różnej liczbie i różnym przypadku, wyrazy „...””

„użyte w § ... w różnej liczbie i różnym przypadku, wyrazy „...” zastępuje się użytymi w odpowiedniej liczbie i odpowiednim przypadku wyrazami „...””

Przepisy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany.

Pierwszemu artykułowi aktu zmieniającego albo przepisowi zmieniającemu zamieszczanemu w innym akcie nadaje się brzmienie:

„W uchwale (numer, data, tytuł uchwały) wprowadza się następujące zmiany:”

Jeżeli uchyla się albo dodaje tylko jeden przepis aktu, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie:

„W uchwale (numer, data, tytuł uchwały) uchyla się §”

„W uchwale (numer, data, tytuł uchwały) po § dodaje się § w brzmieniu:”

Jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu aktu, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie:

„W uchwale (numer, data, organ wydający tytuł uchwały) § otrzymuje brzmienie”

„W uchwale ... (numer, data, organ wydający, tytuł uchwały) w § ust. otrzymuje brzmienie”

Jeżeli zmienia się treść lub brzmienie więcej niż jednego przepisu w paragrafie aktu, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie:

„W uchwale (numer, data, organ wydający, tytuł uchwały) w §”

Jeżeli do tekstu dodaje się nowy paragraf, należy zachować dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego paragrafu małą literę alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu:

„po § X. dodaje się § Xa. w brzmieniu ...”

6.4. Tekst jednolity (Katarzyna Liszka-Michałka)

Teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rządziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego. Decyzja o sporządzeniu tekstu jednolitego powinna zostać podjęta jeżeli spełnione są dwie przesłanki:

- 1) liczba zmian jest znaczna lub dany akt był już wielokrotnie nowelizowany i
- 2) posługiwanie się tekstem aktu jest istotnie utrudnione.

Teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktu normatywnego – czyli w przypadku gminy rada gminy, zaś powiatu – rada powiatu. Oznacza to, że organ stanowiący może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w przedmiocie częściowej zmiany uchwały (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 r. II SA/Gl 630/10, CBOSA). Ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia, tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia.

Należy wyjaśnić, że zgodnie z ZTP tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany w ustawie ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu jego wydania.

Obwieszczenie samo z siebie również charakteryzuje się odpowiednimi regulacjami. Zgodnie z ZTP w tytule obwieszczenia w oddzielnych wierszach zamieszcza się:

- 1) oznaczenie rodzaju aktu;
- 2) nazwę organu wydającego obwieszczenie;
Oznaczenie rodzaju aktu oraz nazwę organu wydającego obwieszczenie pisze się wielkimi literami.
- 3) datę obwieszczenia (jako datę obwieszczenia podaje się dzień określony kalendarzowo, w którym zostało ono podpisane przez organ wydający to obwieszczenie);
- 4) określenie przedmiotu obwieszczenia z wymienieniem tytułu ustawy, której tekst jednolity jest ogłaszany. W tytule obwieszczenia nie podaje się daty ustawy, której tekst jednolity się ogłasza, a także oznaczenia dzienników urzędowych, w których została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany oraz wcześniejsze teksty jednolite i ich zmiany. Określenie przedmiotu obwieszczenia rozpoczyna się od wyrazów „w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy ...”.

Treść obwieszczenia o ogłoszeniu tekstu jednolitego uchwały formułuje się według wzoru:

„1. Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. ...) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst uchwały z dnia (przy czym podaje się tylko oznaczenie dziennika urzędowego, w którym został ogłoszony tekst pierwotny albo ostatni tekst jednolity), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych:

1) uchwałą z dnia (przy czym podaje się oznaczenie dzienników urzędowych, w których został ogłoszony tekst pierwotny i wszystkie jego zmiany, a także

dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana tego tekstu w zakresie terminu wejścia w życie ustawy),

2) ...

oraz zmian wynikających z przepisów ogłoszonych przed dniem ... (podaje się dzień, na który ustalono stan prawny, zgodnie z którym sporządzono tekst jednolity).

2. Podany w załączniku do niniejszego obwieszczenia tekst jednolity ustawy nie obejmuje:

1) art. ... uchwały z dnia ... (przy czym podaje się oznaczenie dzienników urzędowych, w których został ogłoszony tekst pierwotny i wszystkie jego zmiany, a także dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana tego tekstu w zakresie terminu wejścia w życie ustawy), który stanowi:

„Art. ...”;

2) ...”.

Przykład:



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 marca 2018 r.

Poz. 1502

Elektronicznie podpisany przez:
KRZYSZTOF NOWAK, Śląski Urząd Wojewódzki
Data: 2018-03-07 11:28:58



OBWIESZCZENIE RADY POWIATU CIESZYŃSKIEGO

z dnia 27 lutego 2018 r.

w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie nadania Statutu Cieszyńskiemu Pogotowiu Ratunkowemu w Cieszynie

1. Na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst uchwały Nr XXI/163/12 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania Statutu Cieszyńskiemu Pogotowiu Ratunkowemu w Cieszynie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r. poz. 2293) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych:

- 1) uchwałą Nr XXVIII/240/12 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Cieszyńskiego Pogotowia Ratunkowego w Cieszynie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2013 r. poz. 1112);
- 2) uchwałą Nr XXXVII/328/13 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 24 września 2013 r. w sprawie zmiany Statutu Cieszyńskiego Pogotowia Ratunkowego w Cieszynie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2013 r. poz. 5879);
- 3) uchwałą Nr XXIII/152/16 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 27 września 2016 r. w sprawie zmiany Statutu Cieszyńskiego Pogotowia Ratunkowego w Cieszynie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r. poz. 4897);
- 4) uchwałą Nr XXXVII/233/17 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie zmiany Statutu Cieszyńskiego Pogotowia Ratunkowego w Cieszynie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r. poz. 6588).

2. Obwieszczenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Przewodniczący Rady Powiatu Cieszyńskiego

Z uwagi na to, że teksty jednolite są sporządzane przez organy upoważnione do tego na gruncie ustawy, a także są ogłaszane w powszechnych publikatorach to przysługuje im domniemanie autentyczności na równi z pierwotną ustawą. Podkreślił to także Trybunał Konstytucyjny wskazując, że tekst jednolity inaczej niż teksty ujednolicone, ma przymiot autentyczności taki sam jak tekst pierwotny ustawy. Co do tekstu jednolitego istnieje więc domniemanie, że kształt w jakim go ogłoszono, jest kształtem, który nadał mu prawodawca (wyrok z 11 maja 2007 r., K 2/07, trybunal.gov.pl).

Błędy, których należy unikać

Należy pamiętać, że skoro tekst jednolity nie jest źródłem prawa, a jedynie urzędowym źródłem poznania prawa, nie może on zawierać żadnych nowych regulacji normatywnych niewynikających z aktów zmieniających, gdyż wówczas organ przygotowujący tekst jednolity przekroczyłby swoje kompetencje prawodawcze, a taki tekst jednolity aktu prawa miejscowego podlegałby kognicji wojewody (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 grudnia 2008 r., III SA/Po 406/08, CBOSA).

Bardzo często spotykanym błędem jest także uchwalanie przez rady zmian w statucie jednostki samorządu terytorialnego, których integralną częścią jest tekst jednolity tegoż statutu. Na wadliwość tego rozwiązania wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r. (III SA/Wr 381/13, CBOSA), który zauważył, że tekst jednolity podlega w pierwszej kolejności obwieszczeniu, a nie kolejnemu uchwaleniu, tak jakby stanowił całkowicie nowy akt prawny. Faktu tego nie może zmieniać podnoszona przez stronę w skardze powszechność tego typ praktyki (wadliwej!). Już samo to tylko naruszenie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności obecnie analizowanego zabiegu legislacyjnego dokonanego przez radę w rozpoznawanym przypadku.

Argumentacja na którą powołał się Sąd w powyżej przytoczonym wyroku świadczy także o tym, że organy kolegialne samorządu terytorialnego powinny wydawać bezpośrednio obwieszczenia w sprawie tekstu jednolitego. Oznacza to, że błędną praktyką – choć bardzo często stosowaną – jest wydawanie w sprawie tekstu jednolitego uchwały, do której załącznikiem jest obwieszczenie, do którego załącznikiem jest tekst jednolity.

Zasadą jest, że obowiązek wydania tekstu jednolitego powstaje z chwilą wejścia w życie aktu zmieniającego. Oznacza to, że nie można ogłaszać tekstu jednolitego zanim akt zmieniający zostanie ogłoszony w prawem przewidziany sposób. Potwierdza to opisaną już wyżej normę, w myśl której w obowiązującym stanie prawnym tekstu jednolitego nie można umieścić w załączniku do aktu zmieniającego. Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w powołanym wyroku z 26 czerwca 2013 r. (III SA/Wr 381/13, CBOSA) wskazał także, że rada mogła podjąć uchwałę w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu gminy, ale prawidłowa realizacja tej kompetencji powinna nastąpić dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały zmieniającej statut.

Obowiązek sporządzania tekstów jednolitych spoczywa co do zasady na organie właściwym do wydania danego aktu. Oznacza to, że organ ten nie może scedować swojego uprawnienia i upoważnić lub zobowiązać inny organ do wydania tekstu jednolitego, gdyż stanowiłoby to naruszenie prawa, co znajduje potwierdzenie w judykaturze. W wyroku z 31 maja 2013 r. (II Sa/Wr 227/13, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że przepis zamieszczony w uchwale zmieniającej, który zobowiązuje wójta do sporządzenia tekstu jednolitego zmienianej uchwały rady gminy, narusza art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ze względu na to, że ustawowy obowiązek sporządzania z określoną częstotliwością tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego został przez ustawodawcę wprowadzony w celu ułatwienia obywatelom dostępu do tekstów jednolitych, a także przejrzystości obowiązujących przepisów prawnych bardzo ważne jest, aby organy wydające akty i dokonujące ich nowelizacji pamiętały o tym obowiązku – pomimo, że szczególnie w przypadku organów kolegialnych jak się okazuje może on powodować różne problemy.

6.5. Informowanie o obowiązującym prawie (Katarzyna Liszka-Michałka)

Po uchwaleniu i opublikowaniu aktów prawa miejscowego na samorządach spoczywa jeszcze obowiązek informowania o podjętych rozstrzygnięciach (na temat przedłożenia uchwał organom nadzoru i samego procesu nadzoru piszemy we wcześniejszym podrozdziale). Następuje to w kilku formach opisanych poniżej.

1. Zbiory aktów prawa miejscowego

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nakłada obowiązek prowadzenia zbiorów aktów prawa miejscowego.

Starosta prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowionych przez powiat. Natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę. (art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Należy wskazać, że zbiory prawa miejscowego są udostępniane:

- a) nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego oraz
- b) w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Natomiast w zakresie udostępniania do wglądu zbiorów dzienników urzędowych z aktami prawnymi zawierającymi informacje niejawne stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych. (art. 28 ust. 3 w zw. z art. 26 ust. 1 oraz

art. 27 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Zbiory aktów prawa miejscowego powinny zawierać nie tylko opis aktów, ale również ich treść, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 1997 r., II SA/Łd 1048/96, w którym sąd ten uznał, że w ramach omawianego zbioru „obywatel ma prawo żądać udostępnienia mu treści uchwał rady gminy”.

2. Przesyłanie przepisów porządkowych

W zakresie informowania o przyjętych przepisach porządkowych ustawy ustrojowe nakładają na samorządy obowiązek ich przekazania. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 5 u.s.g.). Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 42 ust. 4 u.s.p.).

3. Biuletyn Informacji Publicznej

Rolę korzystnego narzędzia dla upowszechniania znajomości prawa miejscowego spełnia także Biuletyn Informacji Publicznej. Jest to urzędowy publikator teleinformatyczny w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej wydawany na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 z późn zm.). Publikowane są w nim wszelkie informacje o sprawach publicznych, w tym więc także akty prawa miejscowego.

Wykaz skrótów

- u.s.g. – ustawa o samorządzie gminnym
- u.s.p. – ustawa o samorządzie powiatowym
- ZTP – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki
(27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa
Plac Defilad 1

tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33

ISBN 978-83-62251-49-0

ISBN 978-83-62251-54-4 (wersja elektroniczna)