

# Rozdział 1. Stosowanie Zasad techniki prawodawczej do projektów aktów prawa miejscowego

1. **Zakres i sposób stosowania.** Punktem wyjścia do ustalenia zakresu i sposobu 1  
stosowania ZTP do projektów aktów prawa miejscowego są przepisy zamieszczone  
w dziale VII ZTP, zatytułowanym „Projekty aktów prawa miejscowego”. Problema-  
tykę przygotowania (redagowania) tej kategorii aktów normatywnych uregulowano  
bezpośrednio w przepisach tego działu. Oznacza to, że przepisy działu VII ZTP ad-  
resowane są wprost do projektów aktów prawa miejscowego. Dział ten ogranicza  
się jednak do przepisów zawartych w § 143, które odnoszą się wprost do projektów  
aktów prawa miejscowego. Przepisy te regulują kwestię odpowiedniego stosowania  
ZTP do aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP).

Należy jednak zaznaczyć, że do APM stosuje się wprost również przepisy dzia-  
łów III, IV i VIII ZTP, co wynika bezpośrednio z tych przepisów.

2. **Zakres przedmiotowy.** W związku ze zmianami wprowadzonymi ZmZTP nie- 2  
aktualne jest pytanie czy ZTP dotyczą aktów prawa miejscowego, w tym ich projek-  
tów, czy wyłącznie projektów tych aktów normatywnych, zwłaszcza że ZTP tworzą  
zbiór dyrektyw (reguł) w zakresie właściwego konstruowania aktów normatywnych,  
tj. w szczególności przygotowania i sposobu redagowania ich projektów oraz prze-  
prowadzania zmian w systemie prawa. Przepis § 143 ZTP zawarty w dziale VII jed-  
noznacznie wskazuje, że odnosi się do projektów aktów prawa miejscowego. Analiza  
przepisów ZTP wyraźnie wskazuje, że większość tych przepisów kształtuje zasady  
(w zakresie określonym w § 143 ZTP), które znajdują odpowiednie zastosowanie  
względem projektów aktów prawa miejscowego (zob. komentarz do § 143). Nale-  
ży przyjąć, że literalne brzmienie § 143, wskazujące, że zasady te stosuje się do pro-  
jektów APM, nie oznacza, że na organach prawodawczych nie ciąży obowiązek sta-  
nowienia (wydawania) APM zgodnych z zasadami określonymi w ZTP. Nadzorowi  
sprawowanemu przez wojewodę oraz regionalne izby obrachunkowe oraz kontroli  
sprawowanej przez sądy administracyjne, w zakresie zgodności z prawem, w tym  
z zasadami techniki prawodawczej, podlegają bowiem APM, a nie ich projekty.

3. **Sposób stosowania Zasad techniki prawodawczej do projektów aktów pra- 3  
wa miejscowego.** Ustalenie kwestii zakresu i sposobu stosowania ZTP do projek-

tów aktów prawa miejscowego, jak wyżej wskazano, wymaga uwzględnienia przede wszystkim przepisów zawartych w dziale VII. W związku z tym przepisy tego działu, wbrew systematyce przyjętej w ZTP, zostały w pierwszej kolejności poddane analizie. Zastosowanie tego podejścia pozwala na rozstrzygnięcie kwestii zakresu, a także sposobu (metody) stosowania ZTP w odniesieniu do projektów aktów prawa miejscowego.

## **Dział VII. Projekty aktów prawa miejscowego**

### **§ 142. (*uchylony*)**

### **§ 143. [Odpowiednie stosowanie przepisów ZTP do projektów APM]**

**Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1–7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.**

#### **Spis treści**

	Nb
I. Uwagi ogólne. ....	1
II. Rodzaje aktów prawa miejscowego ....	4
III. Pojęcie i zakres „odpowiedniego stosowania” ....	7

#### **I. Uwagi ogólne**

##### **1 1. Zakres i sposób stosowania ZTP do projektów aktów prawa miejscowego.**

Kwestia zakresu i sposobu stosowania ZTP do projektów aktów prawa miejscowego została uregulowana bezpośrednio w § 143 ZTP. Przepis ten jest jedynym przepisem merytorycznym, z którego wynika obowiązek (nakaz) odpowiedniego stosowania do projektów aktów prawa miejscowego zasad wynikających z określonych przepisów ZTP. Komentowany przepis bowiem stanowi, że „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone (...)” w określonych przepisach ZTP. Podejście to zakłada, że zasady wyrażone wyłącznie w tych przepisach, tj. przepisach, do których odsyła § 143, znajdują odpowiednie zastosowanie do projektów tego rodzaju aktów normatywnych jako aktów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze lokalnym. Założenie to potwierdza § 143 ZTP, który operuje formułą „odpowiedniego stosowania” oraz określa granice jej zastosowania (z zastrzeżeniem, że odrębne przepisy nie stanowią inaczej).

Na marginesie należy dodać, że przyjęte w § 143 odesłanie ma charakter odesłania wewnętrznego, tj. dokonanego w ramach przepisów tego samego aktu prawnego. Z punktu widzenia przepisów ZTP odesłanie to nie jest poprawne, gdyż komentowa-

ny przepis odsyła „(...) do zasad wyrażonych w dziale (...)”, a nie do zasad wyrażonych w przepisach działu. Innymi słowy, zasady nie mogą wynikać z działów, lecz z przepisów zawartych w określonych działach ZTP, gdyż w tych przepisach zostały sformułowane (ukształtowane). Zwłaszcza że zgodnie z § 156 ust. 4 ZTP, przepis § 143 jako przepis odsyłający, powinien w części dotyczącej odesłania otrzymać brzmienie: „(...) stosuje się odpowiednio przepisy działu ...”, co jest równoznaczne z zastosowaniem odesłania do przepisów określonych w sposób przedmiotowy.

**2. Kryteria stosowania ZTP do projektów aktów prawa miejscowego.** Ustalenie kryteriów pozwalających na rozstrzygnięcie kwestii, które zasady wynikające z przepisów Zasad techniki prawodawczej „stosuje się odpowiednio” do projektów aktów prawa miejscowego, zależy od analizy nie tylko przepisu § 143 ZTP, ale również innych przepisów ZTP. Ograniczając się w tym miejscu do analizy komentowanego przepisu, należy przede wszystkim określić granice (kontury treściowe) pojęcia „akty prawa miejscowego” oraz wyjaśnić istotę i znaczenie zwrotu „stosuje się odpowiednio”, którymi posługuje się § 143. Podejście to pozwoli z jednej strony na konkretyzację przedmiotu „odpowiedniego stosowania”, z drugiej zaś – na ustalenie istoty (mechanizmu) i znaczenia „odpowiedniego stosowania” wobec projektów aktów prawa miejscowego.

Punktem wyjścia w zakresie określenia granic treściowych pojęcia „akty prawa miejscowego” jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a na poziomie ustawodawstwa zwykłego – ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz ustawy szczególne (przepisy prawa materialnego), które zawierają upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego. Przykładowo, ustawa z 13.9.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 250) zawiera w art. 4 ust. 1 upoważnienie do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jako aktu prawa miejscowego; identyczne upoważnienie wynika z ustawy z 7.6.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 139 ze zm.), gdyż jej art. 19 ust. 1 tworzy podstawę prawną do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jako aktu prawa miejscowego. Ustalenie natomiast istoty i znaczenia formuły „odpowiedniego stosowania” wymaga przede wszystkim uwzględnienia dorobku doktryny i orzecznictwa sądowego.

Powyższe podejście nie zamyka kwestii kryteriów, które rozstrzygają o zakresie stosowania ZTP wobec projektów APM. Dopiero bowiem analiza całości przepisów ZTP pozwala na uzupełnienie tych kryteriów, zwłaszcza że niektóre zasady wyrażone w ZTP znajdują bezpośrednie (a nie odpowiednie) zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

**3. Konstytucja RP a APM.** W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Oznacza to, że akty prawa

miejscowego należą do kategorii aktów (źródeł) prawa powszechnie obowiązującego, z wszelkimi z tego faktu wynikającymi skutkami prawnymi, przy czym zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Podstawowe jednak znaczenie – na poziomie Konstytucji RP – w kwestii stanowienia aktów prawa miejscowego ma jej art. 94 zd. 1, z którego wynika, 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. Powołany przepis wskazuje organy właściwe w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego (organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej), obszar obowiązywania tego rodzaju aktów normatywnych oraz przesłanki dopuszczalności wydawania tych aktów (na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie). Określa tym samym minimalne wymagania, których łączne spełnienie rozstrzyga – na poziomie Konstytucji RP – o istocie aktów prawa miejscowego jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że w myśl Konstytucji RP aktem prawa miejscowego jest wyłącznie akt stanowienia prawa (tj. zawierający określone reguły zachowania, a zatem akt normatywny), który jednocześnie spełnia następujące cechy:

- 1) został wydany przez właściwy organ samorządu terytorialnego bądź właściwy terenowy organ administracji rządowej;
- 2) obowiązuje na obszarze działania właściwego organu, tj. organu, który wydał akt prawa miejscowego, czyli na obszarze działania właściwego organu samorządu terytorialnego bądź właściwego terenowego organu administracji rządowej;
- 3) został wydany przez właściwy organ na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie;
- 4) został ogłoszony zgodnie z art. 88 Konstytucji RP.

Rozwinięciem powołanego rozwiązania są przepisy zawarte w ustawach zwykłych, szczególnie o charakterze ustrojowym. Potwierdza to art. 94 zd. 2 Konstytucji RP, który wskazuje, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Na marginesie należy dodać, że regulacja prawna, która nie odpowiada łącznie przyjętemu w Konstytucji RP cechom, nie może być uznana za akt (źródło) prawa miejscowego. Charakteru takiego nie mają zatem rozporządzenia właściwych naczelnych organów administracji rządowej, wydane na podstawie i w celu wykonania ustawy, których zasięg obowiązywania ogranicza się do obszaru np. województwa. Identycznie jest w przypadku „przepisów porządkowych” stanowionych przez podmioty, które nie mają statusu organów właściwych do ich wydawania. Tego rodzaju regulacjom prawnym należy odmówić charakteru aktów (źródeł) prawa miejscowego z wszelkimi wynikającymi z tego faktu skutkami prawnymi.

## II. Rodzaje aktów prawa miejscowego

1. **Podział aktów prawa miejscowego.** W zależności od organu, który stanowi 4 (wydaje) APM, możemy tego rodzaju akty normatywne podzielić na:

- 1) **APM samorządu terytorialnego.** Kategoria tych aktów prawa miejscowego obejmuje APM stanowiące przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu i samorządu województwa), jak również stanowiące przez właściwe organy związku tych jednostek (tj. związku międzygminnego i związku powiatów).
- 2) **APM administracji rządowej.** Kategorię tych aktów prawa miejscowego tworzą APM stanowiące przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej. Ustawodawstwo zwykle nie tworzy podstaw prawnych dla organów zespolonej administracji rządowej (poza wojewodą) do wydawania APM.

2. **Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego.** W kwestii stanowienia APM przez organy samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie na poziomie ustawodawstwa zwykłego mają ustawy ustrojowe, które dotyczą samorządu terytorialnego. Są to: ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.), ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.) oraz ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1392 ze zm.). Wskazane regulacje ustawowe określają zasady i tryb stanowienia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.

1) **APM samorządu gminnego.** Zasady stanowienia APM na poziomie gminy (związku międzygminnego) określają przepisy rozdziału 4 SamGminU („Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę”). W świetle tych przepisów kategoria gminnych aktów prawa miejscowego obejmuje:

- a) **APM zawierające przepisy wykonawcze, które obowiązują na obszarze gminy i są wydawane na podstawie upoważnień ustawowych.** Zgodnie z przepisami SamGminU podstawy prawne stanowienia tych APM mogą być zawarte wyłącznie w ustawach szczególnych, tj. przepisach prawa materialnego (art. 40 ust. 1 SamGminU). Wykluczona jest tym samym dopuszczalność (możliwość) wydawania tego rodzaju aktów normatywnych na podstawie SamGminU jako regulacji ustrojowej. Wydawanie na poziomie gminy aktów prawa miejscowego, które zawierają przepisy wykonawcze, należy do kompetencji rady gminy, która działa w tym zakresie w drodze uchwały. Oznacza to, że formą prawną stanowienia tych APM może być wyłącznie uchwała rady gminy;
- b) **APM, które dotyczą wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu miem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przepisy organizacyjne).** Podstawą prawną stanowienia gminnych APM jako przepisów organizacyjnych jest wyłącznie SamGminU, która równocześnie określa przedmiot tych aktów norma-

tywnych, tj. zakres spraw poddanych ich regulacji prawnej (art. 40 ust. 2 SamGminU). Stanowienie tego rodzaju aktów prawa miejscowego jest dopuszczalne jedynie przez radę gminy i następuje w drodze uchwały. Oznacza to, że formą prawną stanowienia – na poziomie gminy – APM, które zawierają przepisy organizacyjne, może być wyłącznie uchwała rady gminy;

- c) **APM zawierające przepisy porządkowe** (zakaz lub nakaz określonego zachowania), **wydawane przez radę gminy**. Podstawą prawną tych przepisów jest ustawa szczególna (przepis prawa materialnego), a w zakresie nieuregulowanym w ustawie szczególnej (innych przepisach powszechnie obowiązujących) – SamGminU. O dopuszczalności jednak wydania przepisów porządkowych bezpośrednio na podstawie SamGminU przesądza brak regulacji określonej w odrębnej ustawie (ustawie szczególnej) oraz niezbędność ich wydania dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe stanowiąc one są wyłącznie w formie uchwały rady gminy, która może przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, tj. w ustawie z 20.5.1997 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.) oraz ustawie z 24.8.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.) (art. 40 ust. 3 i 4 SamGminU);
- d) **APM zawierające przepisy porządkowe** (zakaz lub nakaz określonego zachowania), **wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)**. W myśl SamGminU tego rodzaju APM jako gminne przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent miasta) jedynie w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 41 ust. 2 SamGminU). Podstawą prawną tych przepisów jest wyłącznie SamGminU, co wyklucza dopuszczalność ich wydawania na podstawie ustawy szczególnej (przepisów prawa materialnego). Wójt (burmistrz, prezydent miasta), stanowiąc gminne przepisy porządkowe, wydaje je w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy (art. 41 ust. 3 SamGminU). Oznacza to, że formą prawną stanowienia przepisów porządkowych przez organ wykonawczy gminy może być wyłącznie zarządzenie (a nie zarządzenie porządkowe), przy czym zarządzenie to może przewidywać za naruszenie zawartych w nim przepisów porządkowych karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 3 i 4 SamGminU). W razie nieprzedłożenia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia jako gminnego aktu prawa miejscowego, zawierającego przepisy porządkowe, rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej (art. 41 ust. 4 SamGminU), który jest równoznaczny z pozbawieniem tego zarządzenia mocy prawnej;
- e) APM mogą być wydawane przez organ stanowiący związku międzygminnego, tj. zgromadzenie związku międzygminnego (art. 69 SamGminU).

- 2) **APM samorządu powiatowego.** Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego na poziomie powiatu (związku powiatów) regulują przepisy rozdziału 4 SamPowiatU („Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat”). W myśl tych przepisów kategorię powiatowych aktów prawa miejscowego stanowią:
- a) **APM zawierające przepisy wykonawcze, które obowiązują na obszarze powiatu i są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.** Podstawy prawne wydania tych APM mogą wynikać jedynie z ustaw szczególnych, tj. przepisów prawa materialnego (art. 40 ust. 1 SamPowiatU), co tym samym wyklucza dopuszczalność (możliwość) wydawania tych przepisów na podstawie SamPowiatU, która należy do regulacji ustrojowych. Stanowienie powiatowych aktów prawa miejscowego zawierających przepisy wykonawcze jest dopuszczalne w formie uchwały rady powiatu, z zastrzeżeniem jednak, że ustawa upoważniająca (ustawa szczególna) do wydania takiego aktu nie stanowi inaczej (art. 42 ust. 1 SamPowiatU). Znaczenie tego zastrzeżenia przejawia się w tym, że w przypadku, gdy ustawa szczególna (przepis prawa materialnego) nie wypowiedza się (milczy) w kwestii formy prawnej stanowienia tego rodzaju APM, wtedy rada powiatu, stanowiąc przepisy wykonawcze, wydaje je w formie uchwały (art. 42 ust. 1 SamPowiatU);
  - b) **APM, które stanowione są w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie, dotyczących szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu oraz zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przepisy organizacyjne).** Podstawą prawną stanowienia powiatowych przepisów organizacyjnych może być tylko SamPowiatU, która równocześnie określa dopuszczalny zakres spraw objętych tymi przepisami, przy czym zwrot „w szczególności”, którym operuje ustawodawca na określenie tych spraw, nie oznacza możliwości (dopuszczalności) rozszerzenia ich katalogu poza sprawy wymienione w SamPowiatU. Oznacza to, że tylko sprawy wyraźnie określone w SamPowiatU mogą stanowić przedmiot regulacji prawnej zawartej w tego rodzaju aktach prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 SamPowiatU). Stanowienie tych przepisów organizacyjnych następuje w formie uchwały, co wskazuje, że prawną formą ich stanowienia może być wyłącznie uchwała rady powiatu;
  - c) **APM zawierające przepisy porządkowe (zakaz lub nakaz określonego zachowania), wydawane przez radę powiatu (powiatowe przepisy porządkowe).** Podstawę prawną tych APM tworzy ustawa szczególna (przepis prawa materialnego), a w zakresie nieuregulowanym w ustawie szczególnej (innych przepisach powszechnie obowiązujących) – SamPowiatU, przy czym rada powiatu jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach może wydawać przepisy porządkowe wprost na podstawie SamPowiatU, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa

stwa publicznego, oraz pod warunkiem, że przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy (art. 41 ust. 1 SamPowiatU). Rada powiatu, stanowiąc powiatowe przepisy porządkowe na podstawie ustawy szczególnej (przepisu prawa materialnego), tworzy je w formie uchwały, chyba że ustawa upoważniająca, tj. ustawa szczególna (materialna) uprawniająca do wydania tego rodzaju przepisów, stanowi inaczej (art. 42 ust. 1 SamPowiatU). W przypadku gdy rada powiatu wydaje powiatowe przepisy porządkowe wprost na podstawie SamPowiatU, wtedy działa wyłącznie w formie uchwały. Powiatowe przepisy porządkowe, bez względu na podstawę prawną ich stanowienia, mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 41 ust. 2 SamPowiatU);

- d) **APM zawierające przepisy porządkowe (zakaz lub nakaz określonego zachowania), które są wydawane przez zarząd powiatu (powiatowe przepisy porządkowe).** Tego rodzaju APM zarząd powiatu może wydać tylko w przypadkach niecierpiących zwłoki i wyłącznie na podstawie art. 42 ust. 2 SamPowiatU. Wykluczona jest tym samym dopuszczalność (możliwość) ich wydania na podstawie ustawy szczególnej (przepisu prawa materialnego). Powiatowe przepisy porządkowe wydawane przez zarząd powiatu mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 41 ust. 2 w zw. z art. 42 ust. 2 SamPowiatU). Zarząd powiatu, wydając powiatowe przepisy porządkowe, stanowi je wyłącznie w formie uchwały. Przepisy te podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. W razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia przepisy porządkowe wydane przez zarząd powiatu tracą moc obowiązującą w terminie określonym przez radę powiatu i tym samym nie wywołują skutków prawnych (art. 42 ust. 3 SamPowiatU);
  - e) APM mogą być wydawane przez organ stanowiący związku powiatów, tj. zgromadzenie związku powiatów (art. 65 SamPowiatU).
- 3) **APM samorządu województwa.** Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego na poziomie samorządu województwa określają przepisy rozdziału 8 SamWojU („Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa”) oraz w ograniczonym zakresie przepisy rozdziału 2 SamWojU („Zakres działalności”). Zgodnie z tymi przepisami kategoria tego rodzaju aktów prawa miejscowego obejmuje:
- a) **APM zawierające przepisy wykonawcze, które obowiązują na obszarze województwa (lub jego części) i są wydawane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach i w ich granicach.** Zgodnie z SamWojU tego rodzaju APM wydaje wyłącznie sejmik województwa, który działa w tym zakresie na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach szczególnych (przepisach prawa materialnego) i w granicach tych upoważnień, co tym samym

wyklucza dopuszczalność (możliwość) stanowienia tych aktów normatywnych wprost na podstawie SamWojU jako regulacji ustrojowej. Stanowienie tych aktów normatywnych następuje wyłącznie w formie uchwały sejmiku województwa;

- b) **APM, które w szczególności dotyczą statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim oraz zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przepisy organizacyjne).** Analogicznie jak w przypadku powiatowych aktów prawa miejscowego o charakterze organizacyjnym, zwrot „w szczególności”, którego używa ustawodawca na określenie zakresu spraw objętych przedmiotem przepisów organizacyjnych samorządu województwa, nie może skutkować dopuszczalnością (możliwością) rozszerzenia katalogu tych spraw poza sprawy wymienione w art. 18 ust. 1 SamWojU. Oznacza to, że jedynie sprawy wyraźnie określone w SamWojU mogą stanowić przedmiot regulacji prawnej zawartej w tego rodzaju aktach prawa miejscowego. Stanowienie tych APM jako aktów zawierających przepisy organizacyjne, które obowiązują na obszarze województwa (lub jego części), należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa i następuje bezpośrednio na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 SamWojU. Sejmik województwa, wydając tego rodzaju przepisy organizacyjne, stanowi je wyłącznie w formie uchwały.

3. **Akty prawa miejscowego administracji rządowej.** W zakresie APM administracji rządowej podstawowe znaczenie na poziomie ustawodawstwa zwykłego ma ustawa z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.). Zasady stanowienia tych aktów prawa miejscowego określają przepisy rozdziału 6 („Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę oraz organy niezespołonej administracji rządowej”) powołanej wyżej ustawy, które przyznają kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego (zgodnie z tytułem rozdziału 6) wojewodzie i organom niezespołonej administracji rządowej. Pomijają tym samym (z wyjątkiem wojewody) organy zespołonej administracji rządowej, które w świetle obowiązującego ustawodawstwa nie mają podstaw prawnych do stanowienia APM. Dopelnieniem AdmRWojU jako regulacji ustrojowej są ustawy szczególne (przepisy prawa materialnego), które – dotycząc określonych organów niezespołonej administracji rządowej – zawierają przepisy prawne upoważniające do wydawania APM.

- 1) **APM stanowione przez wojewodę.** Zgodnie z AdmRWojU APM, które obowiązują na obszarze województwa (lub jego części), mogą być stanowione przez wojewodę:
- a) **jako akty zawierające przepisy wykonawcze** (art. 59 ust. 1 AdmRWojU). Podstawą prawną tego rodzaju APM mogą być jedynie ustawy szczególne (przepisy prawa materialnego). Wykluczona jest zatem dopuszczalność (możliwość) wydawania tych przepisów na podstawie AdmRWojU jako regulacji ustrojowej. Stanowienie tych APM jako regulacji zawierającej prze-

pisy wykonawcze następuje w formie rozporządzenia albo zarządzenia wojewody;

- b) **jako akty zawierające przepisy porządkowe** (zakaz lub nakaz określonego zachowania). Podstawą prawną tych APM są ustawy szczególne (przepisy prawa materialnego), a w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących – bezpośrednio AdmRWojU, lecz pod warunkiem, że jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 60 ust. 1 AdmRWojU). Niezależnie jednak od podstawy prawnej aktów prawa miejscowego, które zawierają wojewódzkie przepisy porządkowe, ich wydanie (stanowienie) jest dopuszczalne wyłącznie w formie rozporządzenia porządkowego, przy czym rozporządzenie porządkowe może przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 60 ust. 2 AdmRWojU);
- 2) **APM stanowione przez organy niezespółonej administracji rządowej.** W myśl AdmRWojU organy niezespółonej administracji rządowej mogą stanowić akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa (lub jego części). Katalog organów niezespółonej administracji rządowej wynikający z art. 56 AdmRWojU nie jest zamknięty. Obejmuje bowiem wyłącznie organy niezespółonej administracji rządowej, które wykonują zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Organem niezespółonej administracji rządowej jest np. powiatowy lekarz weterynarii, jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespółonej administracji rządowej (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29.1.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1482 ze zm.). Oznacza to, że APM wydawane przez organy niezespółonej administracji rządowej są wydawane:
- a) **jako akty zawierające przepisy wykonawcze.** Podstawą prawną tych APM mogą być wyłącznie ustawy szczególne (przepisy prawa materialnego), przy czym organy niezespółonej administracji rządowej mają obowiązek uzgadniania z wojewodą projektów tego rodzaju aktów normatywnych (art. 59 AdmRWojU). Stanowienie tego rodzaju aktów normatywnych następuje w formie określonej w ustawie szczególnej jako regulacji prawnej upoważniającej do ich wydania. Z reguły formą stanowienia APM, które zawierają przepisy wykonawcze, są rozporządzenia bądź zarządzenia organów niezespółonej administracji rządowej. Tytułem przykładu można wskazać art. 47 ust. 3 ustawy z 18.7.2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.), który wskazuje, że formą stanowienia aktów prawa miejscowego zawierających przepisy wykonawcze jest rozporządzenie. Na podstawie art. 42 ust. 11 ustawy z 11.3.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.) powiatowy lekarz weterynarii „w drodze rozporządzenia – aktu prawa miejscowego może (...)”. Z kolei z art. 14 ustawy z 21.12.2000 r. o żegludzie śródlądowej

(t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1458 ze zm.) wynika, że dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej wydają przepisy prawa miejscowego w drodze zarządzenia; identycznie art. 11 i 49 ustawy z 19.12.2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2015 r. poz. 222);

- b) **jako akty zawierające przepisy porządkowe** (zakaz lub nakaz określonego zachowania). Podstawy prawne tego rodzaju APM mogą tworzyć jedynie ustawy szczególne (przepis prawa materialnego), przy czym organy niespolonej administracji rządowej mają obowiązek uzgadniania z wojewodą projektów tych aktów normatywnych (art. 59 AdmRWojU). Stanowienie aktów prawa miejscowego, które zawierają przepisy porządkowe, jest dopuszczalne w formie określonej w ustawach szczególnych (przepisach prawa materialnego), będących podstawą prawną ich wydania. Z ustaw tych wynika, że stanowienie przepisów porządkowych przez organy niespolonej administracji rządowej następuje zazwyczaj w formie zarządzenia porządkowego (np. art. 48 ust. 2 ustawy z 21.3.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.) wskazuje, że „przepisy porządkowe (...) ustanawia się w formie zarządzenia porządkowego”; art. 106 ust. 1 RybołU stanowi, że „W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony żywych zasobów morza i zachowania porządku przy połowach, okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego mogą wydawać przepisy porządkowe, zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania”). Istotne jest przy tym, że jedynie ustawa szczególna jako podstawa prawna wydawania tych przepisów (a nie AdmRWojU) może stanowić, iż zarządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzane na zasadach i w trybie określonych w przepisach o wykroczeniach (np. art. 106 ust. 6 RybołU wskazuje, że „Zarządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzane na zasadach i w trybie określonych w prawie o wykroczeniach”).

Na marginesie należy dodać, że kwestia formy stanowienia APM przez organy niespolonej administracji rządowej nie jest jednak jednolicie uregulowana w ustawodawstwie zwykłym. Niekiedy ustawa szczególna (przepisy prawa materialnego) jako regulacja upoważniająca określony organ niespolonej administracji rządowej do wydania APM nie wypowiada się (milczy) w kwestii formy prawnej stanowienia takiego aktu normatywnego (przykładowo, w kwestii formy prawnej APM nie wypowiada się art. 88m, 88q, 88t oraz 120 PrWod) bądź ogranicza swoją wypowiedź do ogólnego stwierdzenia, że dany organ „(...) określi, w drodze aktu prawa miejscowego (...)”.

### III. Pojęcie i zakres „odpowiedniego stosowania”

1. **Przedmiot „odpowiedniego stosowania”.** Ustalenia dokonane w pkt II komentarza do § 143 ZTP uprawniają do stwierdzenia, że „odpowiednie stosowanie”

zasad wyrażonych w przepisach określonych w § 143, obejmuje następujące kategorie projektów aktów prawa miejscowego:

- 1) uchwały rady gminy, rady powiatu (chyba że w kwestii formy ustawa szczególna stanowi inaczej) i sejmiku województwa jako gminne, powiatowe i samorządu województwa APM zawierające przepisy wykonawcze;
  - 2) uchwały rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa jako gminne, powiatowe i samorządu województwa APM o charakterze organizacyjnym (w zakresie wyraźnie określonym w ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego);
  - 3) uchwały rady gminy, rady powiatu i zarządu powiatu jako gminne i powiatowe akty prawa miejscowego zawierające przepisy porządkowe;
  - 4) zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako gminne APM zawierające przepisy porządkowe;
  - 5) uchwały zgromadzenia związku międzygminnego i zgromadzenia związku powiatów jako APM związku międzygminnego i związku powiatów, zawierające przepisy wykonawcze bądź przepisy organizacyjne;
  - 6) rozporządzenia, zarządzenia i rozporządzenia porządkowe wojewody oraz rozporządzenia i zarządzenia porządkowe terenowych organów niespolonej administracji rządowej (APM terenowej administracji rządowej).
- 8 2. Istota „odpowiedniego stosowania”.** W doktrynie prawa i w orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd co do rozumienia zwrotu „odpowiednie stosowanie” („stosuje się odpowiednio”) przepisów prawa. Upraszczając, można powiedzieć, że „stosować odpowiednio” to korzystać z innych przepisów prawa, które regulują jakąś inną problematykę, ale dostosowując ich znaczenie na potrzeby konkretnego aktualnie rozwiązywanego problemu. Możliwość stosowania prawa „odpowiednio” wynika w dużej mierze z różnicy pomiędzy „przepisem prawnym” a „normą prawną”. Otóż przepis prawny jest wypowiedzią występującą w akcie normatywnym w postaci jednostki redakcyjnej (np. artykuł – w ustawie, paragraf – w akcie prawa miejscowego). Jest to więc „wypowiedź sformułowana w języku prawnym, stanowiąca całość gramatyczną, zawarta w tekście aktu normatywnego i wyodrębniona jako artykuł, paragraf, punkt itp.” (*T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, Wstęp*, s. 107). Norma prawna jest zaś regułą postępowania, która zostaje sformułowana na podstawie przepisów prawnych. Norma wskazuje zatem pożądane albo zakazane zachowanie się adresata i może być wyinterpretowana z części przepisu prawnego, z jednego przepisu prawnego albo z kilku przepisów prawnych. Jednak aby „wydobyć” (wyinterpretować) normę prawną z przepisu prawnego, konieczne jest zaistnienie procesu myślowego, który umożliwi odkodowanie tekstu prawnego (języka prawnego) i odczytanie pożądanej reguły zachowania się (*ibidem*, s. 108).

Odpowiednie stosowanie zasad wyrażonych w przepisach określonych w § 143 ZTP oznacza, że do projektów APM należy stosować wskazane reguły dotyczące redagowania przepisów prawa rangi ustawowej lub rozporządzeń jako aktów wy-

konawczych wydawanych przez naczelne organy administracji publicznej, pomimo że zakres tych przepisów jest różny, jak również inna jest moc obowiązująca tych aktów normatywnych. W kwestii odpowiedniego stosowania ZTP do aktów prawa miejscowego zob. także *W. Białończyk*, Stosowanie zasad techniki prawodawczej, s. 40 i n.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego „stosowanie odpowiednie” zawiera w sobie trzy możliwości (sposoby) działania w zależności od brzmienia samego przepisu, który zamierza się zastosować odpowiednio, oraz w zależności od ewentualnego wyniku takiego stosowania. Sąd Najwyższy bowiem stwierdził, że „w literaturze i orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa oznacza bądź stosowanie odnośnych przepisów bez żadnych zmian do innego zakresu odniesienia, bądź stosowanie ich z pewnymi zmianami, bądź też niestosowanie tych przepisów do innego zakresu odniesienia” (wyr. SN z 15.2.2008 r., I CSK 357/07, OSNC 2009, Nr 4, poz. 62). Oznacza to, że **„odpowiednie stosowanie” może polegać na korzystaniu z następujących sposobów (metod) działania:**

**1) stosowaniu innych przepisów bez żadnych zmian do innego zakresu odniesienia:**

**Przykład:**

Przepis § 10 ZTP stanowi, że „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.”.

Stosując odpowiednio powołany przepis na potrzeby tworzenia projektów aktów prawa miejscowego, mamy do czynienia z odpowiednim stosowaniem przepisu bez żadnych zmian (tj. w jego pierwotnej treści), gdyż w tej sytuacji nie zachodzi potrzeba dokonywania modyfikacji przepisu stosowanego odpowiednio. Innymi słowy, oznacza to, że treść § 10 ZTP znajdzie pełne zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego, bez konieczności modyfikacji tego przepisu, co mieści się w formule „odpowiedniego stosowania”.

**2) stosowaniu innych przepisów z pewnymi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki innego zakresu odniesienia:**

**Przykład:**

Przepis § 14 ust. 1 ZTP wskazuje, jaka powinna być budowa ustawy (przepis ten stanowi, że ustawa zawiera tytuł, przepisy merytoryczne oraz przepisy o wejściu w życie). W przypadku tworzenia aktu prawa miejscowego powołany przepis należy stosować zgodnie z dyrektywą płynącą z § 143 ZTP, czyli stosować odpowiednio. Oznacza to, że przepis § 14 ust. 1, który odnosi się *expressis verbis* do budowy ustawy, w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego należy odczytywać z uwzględnieniem „odpowiedniego stosowania” wynikającego właśnie z § 143 ZTP.

Literalne (dosłowne) brzmienie § 14 ust. 1 ZTP przedstawia się następująco:

„§ 14. 1. Ustawa zawiera:

- 1) tytuł;
- 2) przepisy merytoryczne;
- 3) przepisy o wejściu ustawy w życie.”

Odpowiednie stosowanie § 14 ust. 1 ZTP do aktu prawa miejscowego oznacza, że przepis ten uzyska następującą treść:

„§ 14. 1. Akt prawa miejscowego zawiera:

- 1) tytuł;
- 2) przepisy merytoryczne;
- 3) przepisy o wejściu aktu prawa miejscowego w życie.”

Z powyższego przykładu wynika, że sam przepis nie zmienia się, jednak norma z niego wynikająca i uwzględniająca dyrektywę odpowiedniego stosowania z § 143 ZTP ma inne znaczenie niż w pierwotnym brzmieniu (tj. w brzmieniu bez „stosowania odpowiedniego”). W tym przypadku następuje modyfikacja brzmienia wyinterpretowanej normy, polegająca na zastąpieniu słowa „ustawa” zwrotem „akt prawa miejscowego”.

### 3) niestosowaniu innych przepisów do innego zakresu odniesienia:

#### Przykład:

Zgodnie z § 54 ZTP, który zamieszczono w dziale I rozdziale 7 („Oznaczenie przepisów ustawy i ich systematyzacja”), podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł. Pomimo że zasady wyrażone w przepisach tego rozdziału stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143, to jednak stosowanie przepisu § 54 podlega wyłączeniu w odniesieniu do tego rodzaju aktów normatywnych. Wyłączenie to jest rezultatem zastosowania formuły „odpowiedniego stosowania”, które w tej sytuacji polega na niestosowaniu danego przepisu do innego zakresu odniesienia. Skutkiem tego wyłączenia jest bezwzględny zakaz stosowania artykułu jako podstawowej jednostki redakcyjnej aktu prawa miejscowego.

Na marginesie należy dodać, że powyższe wyłączenie wynika z § 124 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP. W kwestii bowiem ustalenia podstawowej jednostki redakcyjnej aktu prawa miejscowego stosuje się odpowiednio przepis § 124 ust. 1 ZTP, który wskazuje, że podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§). Odpowiednie zastosowanie tego przepisu do aktu prawa miejscowego oznacza, że podstawową jednostką redakcyjną tego rodzaju aktu normatywnego jest paragraf, przy czym dotyczy to wszystkich aktów prawa miejscowego, a zatem bez względu na ich charakter i treść.

Odnosząc się do dwóch ostatnich sposobów (metod) odpowiedniego stosowania, należy zwrócić uwagę, że stosowanie przepisu „odpowiednio” ma swoje określone granice. Podejściu takiemu dał wyraz Sąd Najwyższy w uchwale w składzie 7 sędziów (uchw. SN(7) z 30.1.2001 r., I KZP 50/00, OSNKW 2001, Nr 3–4, poz. 16). W uchwale tej SN stwierdził, że „należy bowiem uwzględnić konsekwencje tego, że przepis, który ma być odpowiednio stosowany, jest źródłem normy kierowanej do