

Jan SZRENIAWSKI

## Wybrane problemy prawa miejscowego

Some Aspects of Local Legislation

Jednym z podstawowych środków rozwiązywania spraw lokalnych jest stanowienie prawa miejscowego. Kompetencja rad narodowych a także ich organów wykonawczych do tworzenia przepisów prawa miejscowego oraz potrzeba ich istnienia w systemie źródeł prawa, wynika co najmniej z kilku ważnych względów. Najczęściej podnoszony jest brak praktycznych możliwości uregulowania przez szczebel centralny jednolitymi przepisami wszystkich mogących mieć miejsce sytuacji w terenie, łączącą się z jednolitą regulacją groźbą zbytnej uniformizacji i nie uwzględniania specyficznych cech konkretnych jednostek podziału terytorialnego oraz występowaniem zdarzeń nagłych, uniemożliwiających ze względu na potrzebę szybkiego działania, oczekiwanie na ustanowienie odpowiednich przepisów przez organy centralne<sup>1</sup>.

Wydawanie przez organy terenowe przepisów miejscowych, nie określające możliwości tworzenia przez organy centralne aktów prawnych o ograniczonym terytorialnie zakresie obowiązywania, jest rozwiązaniem prostszym i korzystniejszym, zarówno dla centrum, jak i dla terenu. Umożliwia

---

<sup>1</sup> R. Hauser: *Prawo miejscowe*, [w:] *Komentarz do ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, pod red. Z. Leońskiego, Międzywojewódzki Ośrodek Doskonalenia Kadr Administracji Państwowej, Poznań 1986; Z. Niewiadomski: *Funkcje prawotwórcze rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, [w:] *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, pod red. J. Szreniawskiego, Wyd. UMCS, Lublin 1986; Z. Leoński: *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL*, PWN, Warszawa-Poznań 1989, s. 55 i n.

to, z jednej strony, koncentrowanie się na problemach ogólniejszych, a z drugiej, wykorzystanie znajomości potrzeb i możliwości terenowych oraz oczekiwania lokalnych społeczności. Odchodzenie w działalności organów terenowych od modelu przekaźnika i wykonawcy decyzji centralnych, nastawianie się na wzrost roli rad jako organów samorządu terytorialnego, zmusza do poszerzenia możliwości samodzielnego oddziaływania na bieg spraw w terenie, a tym samym stworzenia im prawa do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących<sup>2</sup>.

Zagadnienia prawa miejscowego, czyli przepisów prawnych stanowionych przez państwowe organy lokalne, powszechnie obowiązujących na określonym terenie, nie są dla teorii prawa administracyjnego oraz praktyki problemem nowym. Można wykazać, że jego stanowienie przeszło już określoną ewolucję, nasuwającą szereg uwag i wniosków. Przykładowo biorąc, przepisy o zapobieganiu kłęskom żywiołowym i zwalczaniu ich skutków z 1953 roku<sup>3</sup> upoważniały terenowe organy administracji państwowej do wydawania miejscowych przepisów prawnych, a prawo wodne czy prawo o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych, zawierały stosunkowo duże uprawnienia do tworzenia prawa miejscowego<sup>4</sup>. Ustawa o radach narodowych z 1958 roku<sup>5</sup>, mówiąca o wydawaniu przez rady, w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy, przepisów prawnych powszechnie obowiązujących oraz ustawa o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe z 1964 roku<sup>6</sup>, obowiązująca do 1984 roku, stworzyły ogólniejszą koncepcję tworzenia przepisów miejscowych przez organy terenowe.

O zagadnieniach tych pisało wielu autorów, najczęściej we fragmentach opracowań dotyczących działalności rad narodowych i funkcjonowania administracji terenowej<sup>7</sup>. Rozważania o „administracyjnych aktach prawnych

<sup>2</sup> Z. Nie wiadomski: *Funkcja prawotwórcza rad narodowych i administracji terenowej*, [w:] *Władza i administracja terenowa*, Warszawa 1986, cz. II; J. Szreniawski: *The Problems of Local Law*, [w:] *Materiały Dni Prawniczych Grecko-Polskich*, Athens 1987; K. Rajchel: *Tworzenie przepisów normatywnych przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego*, „Organizacja, Metody, Technika” 1988, nr 10; K. Rajchel: *Tworzenie przepisów ogólnie obowiązujących jako funkcja terenowych organów administracji państwowej*, „Organizacja, Metody, Technika” 1988, nr 8.

<sup>3</sup> Dz. U. 1953, nr 23, poz. 93.

<sup>4</sup> Dz. U. 1974, nr 38, poz. 230; Dz. U. 1983, nr 6, poz. 35.

<sup>5</sup> Dz. U. 1975, nr 26, poz. 139, art. 7, §5.

<sup>6</sup> Dz. U. 1964, nr 8, poz. 47; Dz. U. nr 16, poz. 91.

<sup>7</sup> M. in. M. Zimmermann: *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Prawo, Poznań 1958, nr 6; M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961; M. Jaroszyński: *Decentralizacja funkcji prawotwórczej jako czynnik demokratyzacji*, „Problemy Rad Narodowych” 1965, nr 4; H. Rot: *Akty administracyjne rad narodowych i ich prezydów*, Warszawa 1962;

rad”, „miejscowych przepisach prawnych”, „aktach normodawczych rad narodowych i ich organów” czy różne próby definiowania prawa miejscowego, stworzyły określone zasady i pojęcia, jak na przykład generalność aktów prawa miejscowego, posiadające cechy trwałości i aczkolwiek nie zbudowały zwartej i powszechnie przyjętej teorii prawa miejscowego, przyczyniły się do umocnienia poglądu o potrzebie jego istnienia w konkretnych polskich warunkach. W zmianach zachodzących w Polsce, szczególnie w metodach zarządzania w końcu lat 70-tych i w latach 80-tych, wyraźnie dostrzegalne były procesy decentralizacyjne oraz określone naruszenia czytelności podstaw prawnych wydawania przepisów prawnych prawa miejscowego, łączące się z reformami lat 1972–1975, stworzyły nowe zapotrzebowanie na pogłębienie rozważań dotyczących prawa miejscowego i nowe regulacje prawne.

Ustawa z 1983 roku „O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego”<sup>8</sup>, odpowiadając na te zapotrzebowania, uwypukliła rangę kwestii związanych z funkcją prawotwórczą rad i administracji terenowej i dała podstawy określenia, co należy rozumieć pod pojęciem prawa miejscowego. Można przypuszczać, że — choć Polska należy do grupy państw o średniej wielkości i stosunkowo mało zróżnicowanych, a rola organów naczelnych i centralnych (szczególnie Sejmu) w tworzeniu prawa powszechnie obowiązującego się umacnia — znaczenie prawa miejscowego, choćby ze względu na rozwój samorządności, będzie w najbliższych latach wyraźnie wzrastać.

Ustawowa, legalna definicja prawa miejscowego, zawarta w rozdziale VI ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego podkreśla, że są to akty prawne, spełniające jednocześnie następujące wymogi: a) zawierające normy prawne powszechnie obowiązujące, b) stanowione przez rady narodowe oraz terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, c) obowiązujące na terenie poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego lub jego części. Oznacza to, że nie wszystkie normy prawne stanowione przez organy terenowe mogą być zaliczone, w myśl de-

H. Starczewski, J. Świątkiewicz: *Przepisy prawne rad narodowych*, Warszawa 1966; H. Starczewski, J. Świątkiewicz: *Terenowe akty normatywne w PRL*, Warszawa 1979; Z. Leoński: *Rady narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania*, Warszawa 1969; H. Rot, K. Siarkiewicz: *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970; H. Rot, K. Siarkiewicz: *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977; J. Starościak: *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1977; J. Starościak: *Prawo miejscowe*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977; H. Rot, J. Surowiec: *Rodzaje aktów prawnych organów lokalnych w świetle nowej ustawy*, „Problemy Rad Narodowych” 1984, nr 58; J. Służewski: *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1987, s. 109 i n.; K. Rajchel: *Akty normatywne wojewody jako organu o właściwości ogólnej*, TN Rz, Rzeszów 1988.

<sup>8</sup> Dz. U. 1983, nr 41, poz. 185.

finicji ustawy z 1983 roku, do przepisów prawa miejscowego. Nie są nimi akty indywidualne zarówno organów administracji, jak i rad narodowych, gdyż nie zawierają norm prawnych powszechnie obowiązujących, określają konkretną, wyraźnie oznaczoną sytuację, kierowane są do konkretnego adresata, konsumują się przez jednorazowe zastosowanie i z chwilą realizacji przestają obowiązywać. Nie są nimi też akty wewnętrzne, które nie zawierają przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu ustawy i obowiązują tylko wewnątrz systemu rad i ich organów.

Prawem miejscowym są akty prawne, zawierające normy o wielokrotnej możliwości ich zastosowania, nie konsumujące się przez jednorazowe zastosowanie i najczęściej skierowane do potencjalnych, bliżej nie określonych adresatów.

Ustawa wymaga ustawowego upoważnienia do stanowienia praw oraz ich ogłoszenia, a nie odnosi się to do stanowienia aktów normatywnych wewnętrznie obowiązujących. Ponadto istnieje możliwość ich stanowienia na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych. Plany społeczno-gospodarcze<sup>9</sup>, dla których przygotowania i podejmowania ustawa przewiduje odrębny tryb (rozdział IV ustawy), także nie są przepisami prawa miejscowego. Podobnie traktowane są plany zagospodarowania przestrzennego<sup>10</sup>, choć ze względu na to, że stanowią podstawę wydania decyzji administracyjnych, powinny być umieszczane w wykazach aktów normatywnych. Nie są prawem miejscowym przepisy obowiązujące na części terytorium państwowego, stanowione przez organy centralne. Nie są nimi też przepisy stanowione przez terenowe organy administracji państwowej spoza systemu rad narodowych. Choć, zgodnie z ustawą, jako upoważnione na podstawie ustaw szczególnych do wydawania przepisów prawnych, powszechnie obowiązujących na terenie rady, są zobowiązane do uprzedniego zasięgnięcia opinii prezydium właściwej rady narodowej.

Zgodnie z ustawą, do stanowienia prawa miejscowego upoważnione są przede wszystkim rady narodowe. Konstrukcja ta oparta jest o zasady ustrojowe zakładające, że o prawach i obowiązkach ogółu obywateli powinny decydować organy przedstawicielskie. Uprawnienie terenowych organów administracji do wydawania przepisów prawa miejscowego nie jest sprzeczne z tymi zasadami, aczkolwiek traktowane jest jako wyjątek i wynika z konieczności regulowania całego szeregu spraw szczególnych, wymagających częstych zmian lub działań natychmiastowych. Ustawa, dając podstawę do tworzenia prawa miejscowego przez terenowe organy administracji państwowej, zaznacza, że jest to możliwe tylko w ściśle określonych przypadkach i ogranicza

<sup>9</sup> Dz. U. 1987, nr 4, poz. 26.

<sup>10</sup> Dz. U. 1984, nr 35, poz. 185.

te możliwości wyłącznie do terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej. Nie przyznanie terenowym organom administracji państwowej o właściwości szczególnej uprawnień do wydawania przepisów prawa miejscowego, wiąże się z koniecznością wewnętrznego harmonizowania przepisów oraz zapobiegania ich nadmiernej rozbudowie.

Ustawa stanowi, że upoważnienia dla organów administracji do wydawania zarządzeń ustanawiających prawo miejscowe mogą być udzielone w ustawach szczególnych tylko wtedy, gdy przedmiotem regulacji mają być sprawy szczegółowe, wymagające częstych zmian oraz sprawy o charakterze techniczno-organizacyjnym. Ustawa upoważnia rady narodowe w przypadkach i zakresie nie unormowanym w przepisach szczegółowych do podejmowania uchwał w celu ochrony życia i zdrowia obywateli bądź dla ochrony ich mienia, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepisy porządkowe ustanawiające w tym zakresie określone zakazy lub nakazy, w okresie między sesjami rady mogą tworzyć terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej. Zarządzenia te powinny być przedstawione na najbliższej sesji do zatwierdzenia. Rada upoważniona jest do wprowadzenia w treści zatwierdzanego zarządzenia zmian, a w przypadku odmowy zatwierdzenia powinna wskazać termin utraty jego mocy.

Podkreślenie w ustawie, że rady, a w określonych sytuacjach organy terenowej administracji państwowej o właściwości ogólnej, są upoważnione do tworzenia prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych oraz do tworzenia przepisów porządkowych w zakresie nie unormowanym w przepisach szczególnych, jeśli to niezbędne dla ochrony zdrowia i ładu publicznego, jest konsekwencją jednolitości prawnej państwa. Tworzenie prawa jest uprawnieniem Sejmu a organy terenowe mogą je tworzyć wyłącznie z upoważnienia najwyższego organu władzy.

Zakres przedmiotowy prawa miejscowego oparty jest o ustawę stwierdzającą, że do rad i ich organów należą wszystkie sprawy dotyczące rozwoju terenu i zaspokajania potrzeb ludności oraz sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów. Ustawa, regulując metody tworzenia prawa miejscowego, podkreśla konieczność wykorzystywania inicjatyw obywatelskich oraz uwzględniania wniosków obywateli, organizacji społecznych i zainteresowanych środowisk, a także obowiązek ustalenia przez rady szczegółowego trybu i zasad postępowania związanego z opracowywaniem, opiniowaniem i konsultowaniem projektów przepisów ustanawiających prawo miejscowe.

Przepisy prawa miejscowego ogłaszane są w wojewódzkich dziennikach urzędowych wydawanych przez wojewodów. Z wyjątkiem zarządzeń terenowych organów administracji państwowej ustanawiających przepisy porząd

kowe i wchodzących w życie z dniem wskazanym w zarządzeniu, jednak nie wcześniej niż z dniem ich ogłoszenia, przepisy prawa miejscowego wchodzą w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, jeśli nie ustalają innego terminu lub nie wynika to z przepisów szczególnych.

Tworzenie prawa miejscowego daje duże możliwości oddziaływania na sytuację społeczno-gospodarczą terenu oraz prawa i obowiązki obywateli. Ustawa podkreśla rolę jakości tego prawa, m.in. przez stworzenie systemu kontroli prawnej, realizowanego przez hierarchicznie nadrzędne organy władzy i administracji państwowej. Uchwały zawierające przepisy prawa miejscowego przesyłane są niezwłocznie radzie narodowej wyższego szczebla, a uchwały rad szczebla wojewódzkiego Prezydentowi PRL. Zarządzenia terenowego organu administracji państwowej, zawierające przepisy porządkowe, przesyłane są prezydium rady narodowej właściwej dla organu wydającego, z wnioskiem o zatwierdzenie przez radę. Zarządzenia terenowych organów administracji państwowej, ustanawiające przepisy nie będące przepisami porządkowymi, przesyłane są do właściwego prezydium rady oraz terenowego organu administracji państwowej o właściwości ogólnej wyższego szczebla, a zarządzenia wojewody Prezesowi Rady Ministrów. Prezydent PRL, kontrolując w ramach nadzoru zgodność działania rad z ustawami, może uchylić uchwały rad narodowych sprzeczne z prawem lub niezgodne z zasadniczą linią polityki państwa, a rada szczebla wojewódzkiego może w taki sam sposób odnieść się do uchwał rad szczebla podstawowego. Prezes Rady Ministrów, realizując kontrolę zgodności z prawem działań wojewodów, może uchylić ich zarządzenia, a kontrolę zarządzeń organów szczebla podstawowego sprawują odpowiednio organy szczebla wojewódzkiego. Organy nadzoru — w odróżnieniu od rad zatwierdzających zarządzenia porządkowe wydawane przez organy administracji między sesjami — mogą prawa miejscowe uchylić, ale nie mogą zmienić ich treści. Niezwłoczne przesyłanie do wiadomości aktów prawa miejscowego organom realizującym nadzór i kontrolę, zatwierdzanie i uchylanie, obok oddziaływań różnych organów kontroli społecznej, prokuratury czy NIK, sprzyja dobrej jakości tych przepisów, a ponadto ułatwia przestrzeganie właściwych zasad ich tworzenia i prawidłowej, z punktu widzenia interesów państwa, ich treści. Uchylenie będąc środkiem ostatecznym, w praktyce poprzedzane postępowaniem wyjaśniającym, uwzględniającym sugestie o spowodowanie usunięcia usterek we własnym zakresie, jest stosowane bardzo rzadko.

Rozwiązania przyjęte przez ustawę z 1983 roku, wykorzystujące twórczo dotychczasowe doświadczenia praktyczne i wnioski wypracowane przez naukę oraz świadomie nastawione na zwiększenie roli rad narodowych i decentralizację, wzmacniającą autorytet lokalnych organów i stają się

skutecznym środkiem podnoszenia świadomości prawnej ogółu. Szeroka możliwość składania wniosków i propozycji dotyczących prawa miejscowego, jego duży zakres przedmiotowy, ściśle powiązanie z zakładanym wzrostem samodzielności organów terenowych, czynią z regulacji dotyczących tego prawa dobry punkt oparcia do prawidłowego i zgodnego ze społecznym odczuciem funkcjonowania organów lokalnych.

Podstawowe treści rozdziału VI ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, która w zestawieniu z regulacjami poprzednimi dokonała swego rodzaju przesunięcia kompetencji do tworzenia prawa na terenowe organy przedstawicielskie i ograniczyła je do sesji rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej, podkreśliła, że tworzenie przepisów prawa miejscowego może mieć miejsce w granicach udzielonych upoważnień i z powołaniem się na nie, rozszerzyła obowiązek publikacji na wszystkie akty prawa miejscowego, a także uwypukliła zasadę ich wejścia w życie po czternastu dniach od ogłoszenia, można uznać za rozwiązania trafne i właściwe. Nie oznacza to jednak, że treści te i sformułowania nie budzą dyskusji i że odpowiadają jednoznacznie na wszystkie pytania stwarzane przez praktykę, czy nie zostawiają zbyt dużo luk, których zapewnienia domaga się życie.

Przykładów problemów dyskusyjnych można dać bardzo dużo. Ustawa stwierdza, że organy administracji państwowej o terenowym zakresie działania, nie powiązane z systemem rad, wydają przepisy prawne, powszechnie obowiązujące, na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, i zastrzega, że czynią to po zasięgnięciu opinii (chyba wiążącej) prezydium właściwej rady (przede wszystkim szczebla podstawowego) może być podstawą do zaliczenia tych przepisów do norm prawa miejscowego. Wielu autorów traktuje przepisy pochodzące od administracji morskiej, górniczej, celnej czy kolejowej jako część składową prawa miejscowego, obejmując tym pojęciem wszystkie rodzaje aktów prawotwórczych, pochodzących nie tylko od organów państwowych ale i od innych kompetentnych podmiotów o ograniczonym terytorialnie zasięgu działania<sup>11</sup>. Przykładem tego mogą być m.in. zarządzenia porządkowe dyrektora urzędu morskiego, regulujące porządek na terenie portu, przepisy różnych terenowych organów administracji specjalnej, np. regulujące obowiązki w zakresie szczepień ochronnych czy ruch żeglowny na wewnętrznych drogach wodnych, oraz przepisy wydawane przez organy powołane do zarządzania określonymi

<sup>11</sup> H. Rot: *Tworzenie prawa miejscowego*, [w:] „Problemy Rad Narodowych” 1987. nr 67; Z. Godęcki: *Stanowienie prawa lokalnego poza radami narodowymi*, „Ruch PEiS” 1985, nr 2; Z. Młyńczyk: *Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji państwowej spoza systemu rad narodowych*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1987. nr 10.

działami gospodarki narodowej, a także różnego rodzaju statuty, regulaminy, godziny urzędowania i przyjmowania interesantów, zasady poruszania się wewnątrz instytucji itd. Zauważalna tendencja umacniania rady jako lokalnego prawodawcy sprzyja ograniczeniu liczby i rodzajów organów terenowego prawotwórstwa. W piśmiennictwie różne są określenia oznaczające prawo miejscowe. Najczęściej spotykane wyrażenia to: „prawo lokalne”, „terenowe akty normatywne”, „miejscowe przepisy prawne” i „lokalna legislacja”. Nie sprzyja to jasności w rozumieniu zagadnienia i klasyfikacji. Wiadomo, iż nie tylko rady i ich organy wykonawczo-zarządzające, ale także prezydium rad narodowych, jako organy inicjujące i organizujące prace rady, mają określone uprawnienia do tworzenia prawa miejscowego. Ustawa z 1983 roku mówi np. o wytycznych dla terenowych organów administracji państwowej, wydawanych w formie postanowień, a ordynacja wyborcza do rad narodowych z 1984 roku<sup>12</sup> powierza im ustalenie okręgów wyborczych. Bardzo różne są nazwy aktów prawotwórczych, składających się na system prawa miejscowego.

Obok wyrażenia „zarządzenie”, w odniesieniu do aktów prawnych naczelników i wojewodów, „postanowień” czy „uchwał” sugerujących formę działania organu kolegiального, ustawa używa np. słów: „porozumienie”, „program”. Wiele rad narodowych wprowadziło jakby własne nazwy, np. „uchwała porządkowa” czy wieloczlónowe numeracje, co może prowadzić do nadawania w skali krajowej różnych nazw dla identycznego typu aktów prawnych. W przepisach prawa materialnego występują różne nazwy odnoszące się do przepisów miejscowych. Znaczne dysproporcje ilościowe, w liczbie aktów uznanych za obowiązujące między poszczególnymi województwami, wynikają często z odmiennych ocen, czy określony akt jest prawem miejscowym w rozumieniu ustawy z 1983 roku. Tytułów aktów zamieszczanych w wykazach można wymienić bardzo dużo. Nie zawsze dają one podstawę do stwierdzenia, czy konkretny przepis jest aktem kierownictwa wewnętrznego, rozstrzygnięciem indywidualnym, apelem itd., a tzw. uchwały problemowe często zawierają przepisy o charakterze prawa miejscowego. Nie jest w pełni jasny charakter prawny różnych programów, takich jak np. tworzonych w oparciu o art. 90 ustawy z 1980 roku — o ochronie i kształtowaniu środowiska, mówiący, że rady narodowe uchwalają programy ochrony środowiska<sup>13</sup>. Nie do końca wyjaśniona jest konstrukcja wytycznych rad narodowych<sup>14</sup>.

Ustawa z 1983 roku, nadając kierownikom wydziałów status terenowych

<sup>12</sup> Dz. U. 1984, nr 8, poz. 32.

<sup>13</sup> Dz. U. 1980, nr 3, poz. 6.

<sup>14</sup> W. Hoff: *Wytyczne w prawie administracyjnym*, PWN, Warszawa 1987.



organów administracji państwowej o właściwości szczególnej, nie wyposażyła ich w kompetencje prawotwórcze w zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego. Jest to rozwiązanie słuszne, ale i nie w pełni logiczne, tym bardziej że ustawa, mówiąc o nadzorze i w innych artykułach, operuje terminem „zarządzenie”, nie zawsze chyba oznaczającym normy prawne typu tylko instrukcyjnego. Niektóre przepisy kierownictwa wewnętrznego (rada — prezydium, komisje, terenowe organy administracji państwowej czy jednostki podporządkowane radom i ich organom), mające najczęściej charakter regulaminów, programów działania itp. mogą zawierać wiążące postanowienia skierowane na zewnątrz (np. informacje, tryb zapraszania itp.), ale w zasadzie nie wpływają na status prawny jednostek zewnętrznych. Inicjująca i opiniująca działalność lokalnych organów i jednostek nie mieszczących się w systemie rad narodowych zawarta jest m.in. w możliwości żądania informacji i sprawozdania, uczestnictwa w sesji, które mogą zawierać określone sugestie i wpływać na tworzenie prawa miejscowego. Dostyc oczywiście jest opiniowanie projektów aktów prawotwórczych rad przez kierowników organów i instytucji spoza systemu rad narodowych. Merytoryczne i prawno-redakcyjne przygotowanie aktów z reguły należy do właściwego kierownika wydziału, bez względu na to czy występuje on z inicjatywą własną, czy tylko realizuje inspiracje rady, prezydium, polecenia organu wyższego stopnia itd. Określonym rodzajem wpływu organu wyższego szczebla na działalność prawotwórczą jest wyrażenie zgody. Ustawa np. podkreśla, że rady narodowe przy wykonywaniu swych obowiązków korzystają z pomocy i inicjatyw m.in. organizacji społeczno-zawodowych i samorządów, co można odnieść i do działalności prawotwórczej, a podjęcie określonych uchwał może nastąpić po uprzednim uzgodnieniu lub zasięgnięciu opinii. Wykorzystanie ekspertów czy rezultatów konsultacji i referendum może mieć miejsce w procesie tworzenia prawa przez organy lokalne<sup>15</sup>. Nie zawsze jednoznacznie traktowane są różnego rodzaju umowy zawierane przez rady narodowe na podstawie np. przepisów mówiących o współpracy rad (np. „wspólne programy”, „porozumienia”, „zasady”), zwłaszcza ze sobą sąsiadujących, czy o przedsiębiorstwach państwowych. Podobnie jest z aktami prawotwórczymi, wydanymi np. przez organ wyższy, w kwestii należącej do organu niższego lub odwrotnie, czy przez organ należący do określonego układu organizacyjnego (np. wojewoda) w kwestii należącej do organu spoza tego układu (np. dyrektor urzędu morskiego), a także przez radę miejską nie dostrzegającą istnienia i kompetencji rady dzielnicowej. Pojęcie „granic upoważnienia” nie jest ostre i nie w pełni jasna jest kwestia, czy istnieje możliwość przekazania swoich kompetencji przez rady szczebla wojewódzkiego radom szcze-

<sup>15</sup> Dz. U. 1987, nr 14, poz. 83; Dz. U. 1987, nr 28, poz. 158.

bla podstawowego w zakresie uprawnień prawotwórczych. Wątpliwości, czy pojęciem „ustaw szczególnych” obejmuje się ustawy wraz z wydanymi na ich podstawie aktami wykonawczymi rozstrzygnęła Rada Państwa, przyjmując wąskie i dosłowne rozumienie tego wyrażenia, a Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 października 1986 roku potwierdził brak możliwości tworzenia upoważnień do stanowienia przepisów prawa miejscowego dla terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej<sup>16</sup>.

Dyskusyjne jest zagadnienie tworzenia prawa miejscowego dla części określonej jednostki podziału terytorialnego (np. rejonu), choć ustawa dopuszcza taką możliwość, ze względu na groźbę dezintegracji terenu i wyraźnej dążności do tworzenia spójnych organizmów społeczno-gospodarczych. Podobnie sprawa wygląda z możliwością stanowienia wspólnych aktów prawa miejscowego w ramach współdziałania rad narodowych. Sformułowania ustawy raczej nie tworzą podstaw do stanowienia wspólnych aktów<sup>17</sup>. Warto też wspomnieć, że dawniej doktryna nie widziała przeszkód w tworzeniu prawa miejscowego przez organy centralne<sup>18</sup>.

Pomocą w rozwiązywaniu postawionych przykładowo pytań mogą być — jeśli przepisy nie dają wyraźnej i jednoznacznie rozumianej odpowiedzi — ogólne zasady, w rodzaju: domniemania właściwości szczebla podstawowego, nadrzędności i podporządkowania, domniemania właściwości prawotwórczej rady narodowej, *lex specialis derogat legi generali* czy ogólnego stwierdzenia ustawy, że rady kierują całokształtem społeczno-gospodarczego rozwoju swego terenu, wpływają na działalność wszystkich jednostek administracji i gospodarki oraz sprawują nad nimi kontrolę. Wbrew pozorom, nawet stosunkowo małe problemy, w rodzaju: uchwała GRN w sprawie tępienia gryzoni polnych, choć uprawnione są do tego, w myśl przepisów<sup>19</sup>, organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, zakaz wstępu do świetlicy znajdującej się na terenie PGR dla osób nie będących pracownikami gospodarstwa czy zarządzenie wojewody ograniczające korzystanie z określonych terenów, znajdujących się na obszarze terytorialnym organów administracji specjalnej (np. morskiej, leśnej, kolejowej) — mogą powodować ożywione dyskusje, wywoływać określone emocje i stwarzać trudności w prawidłowym działaniu różnych jednostek organizacyjnych i postępowaniu

<sup>16</sup> Uchwała z 30 października 1985 r., MP 1985, nr 32, poz. 217, „Diariusz Sejmowy” 1986, nr 10.

<sup>17</sup> Z. Niewiadomski: *Funkcja prawotwórcza rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, [w:] *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, pod red. J. Szreniawskiego, Wyd. UMCS, Lublin 1986.

<sup>18</sup> J. Starościk: *Prawo miejscowe*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 131.

<sup>19</sup> Dz. U. 1958, nr 25, poz. 108.

obywateli<sup>20</sup>. Można mieć nadzieję, że przygotowywane ustawy, m.in. o tworzeniu prawa oraz o zasadach ogólnych prawa administracyjnego, przyczynią się do wyjaśnienia niektórych niejasności rodzących się na gruncie prawa miejscowego.

Ustawa z 1983 roku podkreśla samodzielność rad, a jej nowelizacje z lat 1984–1988 i społeczne dążenia są wyraźnym odbiciem tej prawidłowej tendencji<sup>21</sup>. Można się zastanawiać, czy samodzielność prawotwórcza rad narodowych w pełni odpowiada ogólnej zasadzie samodzielności rad. Czy podobne jest podejście do prawotwórczej działalności rad, jak do twórczości prawnej centralnych organów administracji, gdyż naganna ocena prawotwórstwa samoistnego rządu może być traktowana pozytywnie w odniesieniu do działalności prawotwórczej rad. Samodzielność prawotwórcza rad nie może uzasadniać obaw czy zastrzeżeń podobnych do wywoływanych zbytnią swobodą prawotwórczą administracji. Stosunki między Sejmem a radami nie mogą być wzorowane na stosunkach między Sejmem a administracją centralną. Ścisłe upoważnienie zawarte w ustawach szczegółowych często ogranicza możliwości twórczego kształtowania funkcji kierownictwa na rzecz wykonawstwa. Obawy przed generalną klauzulą kompetencyjną, mogącą prowadzić do autonomii prawotwórczej rad, nie powinny przesłaniać zasady przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, odnoszącego się ściśle do całokształtu działalności rad narodowych. Ustawa nie zawsze prawidłowo rozkłada akcenty między przestrzeganiem ustaw a ich wykonywaniem, a ujęcie działalności prawotwórczej rad w ustawie nie w pełni odzwierciedla ich funkcje kierownicze zawarte w art. 3, szczególnie w zestawieniu z nadzorem istniejącym w systemie rad oraz z dążeniami do zwiększenia podporządkowania organów administracji radom. Ustawy szczególne określają kompetencje prawotwórcze rad, cele tej działalności oraz zasady jej prowadzenia. Określają też przedmiotowo katalog zadań decydując, jakie sprawy mogą być aktywnie kształtowane w formie stanowienia prawa miejscowego, a tym samym regulują aktywność rad narodowych w tym istotnym zakresie ich działalności. Utrzymanie przez ustawę zasady stanowienia prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych, bez określenia — z wyjątkiem przepisów porządkowych — zakresu przedmjo-

<sup>20</sup> H. Rot: *Tworzenie prawa miejscowego*, „Problemy Rad Narodowych” 1987, nr 67.

<sup>21</sup> Dz. U. 1984, nr 21, poz. 100; Dz. U. 1986, nr 21, poz. 227; Dz. U. 1987, nr 14, poz. 83; Dz. U. 1987, nr 33, poz. 181; Dz. U. 1988, nr 7, poz. 54; Uchwała Senatu w sprawie samorządu terytorialnego z dnia 29 lipca 1989 roku, „Rada Narodowa” 1989, nr 35; *Nad modelem samorządu terytorialnego, Ustawa o samorządzie gminnym (projekt)*, „Rada Narodowa” 1989, nr 37; W. Pańko: *Samorząd to nie brama do raj*, „Rada Narodowa” 1989, nr 40; M. Stahl: *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, UL, Łódź 1989.

towego przepisów tego prawa i pozostawienie tego wyłącznie ustawom szczególnym, może być traktowane jako określona luka<sup>22</sup>. Nasuwa się pytanie, czy granic działalności w zakresie stanowienia prawa miejscowego nie powinno wyznaczać „przestrzeganie ustaw”, a nie ich „wykonywanie”. Podobnie jest z kwestią wpływu rad szczebla wojewódzkiego na wykonywanie kompetencji prawotwórczych przez rady szczebla podstawowego, nadzoru, udzielania ogólnych wytycznych czy zasady nadrzędności osłabiającej czasem odrębności kompetencji prawotwórczych, łączącej się z zasadą samodzielności rad i samoistności kompetencji prawotwórczych rad poszczególnych stopni oraz decentralizacją<sup>23</sup>.

Praktyka tworzenia i stosowania przepisów prawa miejscowego, w oparciu o ustawę z 1983 roku, stworzyła już określony obraz jego roli i funkcjonowania, wykazała strony pozytywne i niedostatki<sup>24</sup>. Różni autorzy zwracają uwagę na systematykę, zasady konstrukcji, język, sposób ogłaszania, różnorodne skutki naruszania zasad techniki legislacyjnej itd., a nawet pobieżne przeglądanie wojewódzkich dzienników urzędowych ukazuje istotne niedociągnięcia, mające często istotne znaczenie dla praworządności. Częste niezrozumienie budzi samo pojęcie „przepisy prawne powszechnie obowiązujące” i nierzadkie są przypadki traktowania prawie wszystkich aktów normatywnych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej jako prawa miejscowego, wbrew definicji wyrażonej w rozdziale VI ustawy z 1983 roku. Tym bardziej że, biorąc przykładowo, często spotykany rodzaj uchwały GRN, np. zobowiązujący naczelnika gminy do uwzględniania w projektach planów społeczno-gospodarczych zadań z zakresu kultury i ochrony środowiska, choć nie wiąże wprost obywateli, jest, w dość powszechnym odczuciu, aktem powszechnie obowiązującym. Wiele rad do przepisów prawa miejscowego zalicza — biorąc przykładowo —

<sup>22</sup> E. Ura: *Prawo miejscowe*, [w:] *Rady narodowe, administracja, samorząd*, pod red. E. Ury, Wyd. UMCS, Rzeszów 1986, s. 135.

<sup>23</sup> A. Wróbel: *Samodzielność prawotwórcza rad narodowych a rozwój terenu*, Lublin 1987 (maszynopis); W. Taras, A. Wróbel: *O samodzielności prawotwórczej rad narodowych*, Lublin 1987 (maszynopis).

<sup>24</sup> E. Stobiecki: *Prawo miejscowe — teoria — praktyka*, Gospodarka Administracja Państwowa (dalej GAP) 1987, nr 21; E. Stobiecki: *Prawo miejscowe a upoważnienie ustawowe*, GAP 1988, nr 8; H. Starczewski: *Warunki legalności*, „Rada Narodowa” 1987, nr 46; H. Starczewski: *Dysproporcje*, „Rada Narodowa” 1987, nr 41; H. Starczewski: *Prawo miejscowe jako podstawa prawna decyzji administracyjnych*, Warszawa 1987; J. Buczkowski: *Stanowienie prawa miejscowego przez wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego*, Rz. ZN, UMCS-AR, Rzeszów 1988, nr 4; E. Stobiecki: *Praktyka ogłaszania przepisów prawa miejscowego*, GAP 1988, nr 12; *Uchwała Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 roku w sprawie zasad i trybu wydawania oraz rozpowszechniania wojewódzkich dzienników urzędowych*, M.P. 1984, nr 12, poz. 85.

budżety i plany społeczno-gospodarcze, uchwały dotyczące organizacji i programów czynów społecznych oraz powoływania komisji czynów społecznych, programów rozwoju kultury, oświaty, zadrzewiania, rzemiosła, wykorzystania rolniczego gruntów rolnych, nazewnictwa ulic, powoływania ławników i członków kolegiów do spraw wykroczeń, społecznych komitetów ORMO, podziału gminy na sołectwa, ustalanie regulaminów organizacyjnych urzędów terenowych organów administracji państwowej czy powoływania komisji dyscyplinarnych dla pracowników mianowanych w tych urzędach<sup>25</sup>. W wykazach prawa miejscowego, a więc jakby po dodatkowej weryfikacji, można znaleźć zagadnienia podobne, co może świadczyć o stosunkowo małym przywiązywaniu wagi do tej prawnej formy działania organów terenowych.

Ustalenie i opublikowanie (obwieszczenie) wykazów aktów prawa miejscowego, wydanych przed wejściem w życie ustawy (17 czerwca 1984) i obowiązujących na terenie ich działania ma znaczenie nie tylko informacyjne ale i derogacyjne, gdyż akty nie zamieszczone w wykazie utraciły moc obowiązującą z dniem opublikowania. Zamieszczenie w wykazie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że dany akt obowiązuje<sup>26</sup>. Działalność prawotwórcza rad nie jest tożsama ze stanowieniem przez rady prawa miejscowego. Ustawa z 1983 roku często zobowiązuje rady do podejmowania różnych uchwał, wytycznych, planów czy programów. Trudno nie zgodzić się, że dyskusyjne może być nie zaliczenie uchwał planowo-budżetowych do uchwał nie zawierających przepisów prawa miejscowego, przy zauważeniu, że powszechnie obowiązują na danym terenie, istnieje obowiązek ich publikacji i są stanowione na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczegółowych.

Ustawa z 1983 roku podkreśla, że prawo miejscowe może być tworzone na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych oraz w przypadkach i zakresie nie unormowanym w przepisach szczególnych, jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zakresie oraz w tych granicach, w postaci przepisów porządkowych zawierających określone nakazy lub zakazy zachowania się. Ustawa nie wymienia innych źródeł tworzenia prawa miejscowego, a więc np. uchwały o nadaniu nazw ulicom czy podziale gminy na sołectwa, nie mogą być traktowane jako prawa miejscowe — co zresztą nie obniża ich rangi i znaczenia praktycznego — choćby w stosunku do niektórych z

<sup>25</sup> H. Rot, J. Surowiec: *Rodzaje aktów prawnych organów lokalnych w świetle nowej ustawy*, „Problemy Rad Narodowych” 1984, nr 58.

<sup>26</sup> E. Stobiecki: *Wykazy prawa miejscowego a nowe akty*, GAP 1988, nr 19; J. Tarkowska, R. Taranowicz: *Jeszcze raz o wykazach prawa miejscowego*, GAP 1988, nr 22.

tych poczynań istniał prawny obowiązek ogłaszania w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. W niektórych publikacjach podnoszony jest zarzut, że ustawowa definicja prawa miejscowego nie spełnia swej roli i nie stanowi wyraźnego kryterium ułatwiającego danie jednoznacznej odpowiedzi, co jest a co nie jest prawem miejscowym.

Stosunkowo mniej dyskusji wywołuje wyłączenie z obszaru prawa miejscowego planów zagospodarowania przestrzennego, choć z reguły nie neguje się ich podobieństwa, a nawet wspólnych cech z przepisami prawa miejscowego. Plany te w oparciu o ustawę z 1984 roku o planowaniu przestrzennym, tworzone są w specjalnym trybie i mają szczególny status prawny, a nieregularne umieszczanie ich w wykazach prawa miejscowego powoduje czasem dezinformację pojęciową i tym samym określone kłopoty dla praktyki.

Nie wywołuje też większych dyskusji wyłączenie przepisów prawa miejscowego spod właściwości rzeczowej Trybunału Konstytucyjnego<sup>27</sup>. Podobnie rzecz się ma z problemami podatków i opłat lokalnych, podatku rolnego czy funduszu gminnego i miejskiego w zakresie, w jakim stykają się one z regulacją ogólnopństwową.

Wbrew zasadom ustawy mówiącej, że prawo miejscowe mogą tworzyć rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, dość częstym błędem jest traktowanie zarządzeń i decyzji dyrektorów wydziałów w urzędach wojewódzkich (np. ustalanie granic obwodów łowieckich czy nadzorczych lasów) jako przepisów prawa miejscowego. Innym przykładem są dość częste zarządzenia porządkowe naczelników gmin, zawierające tylko ogólne polecenia, np. odnoszące się do ochrony mienia, zamiast przewidzianych w ustawie zakazów lub nakazów określonego zachowania się. Zarządzenia porządkowe naczelników w sprawie ograniczeń korzystania z wody wodociągowej wydawane są dość często na podstawie ustawy, która mówi o przypadkach i zakresie nie unormowanym w przepisach szczególnych, choć problemy te regulowane są przez prawodawcę i upoważniają wojewodów do wprowadzania ograniczeń pobierania wody dla celów innych niż zaopatrzenie ludności<sup>28</sup>, podkreślając, że ograniczenia w tym przedmiocie podejmuje też dostawca będący właścicielem urządzenia zaopartującego w wodę<sup>29</sup>.

Za błąd należy też uznać stosowanie w niektórych województwach swoich subdelegacji, zarządzeń naczelników w sprawie ograniczeń poboru

<sup>27</sup> Dz. U. 1985, nr 22, p. 98, art. 33.

<sup>28</sup> Dz. U. 1974, nr 21, p. 230, art. 105; Dz. U. 1986, nr 47, p. 234.

<sup>29</sup> *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie określenia upoważnień dla terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej do stanowienia przepisów prawa miejscowego*, Dz. U. 1984, nr 25, poz. 126, §1, pkt. b. E. Stobiecki: *Prawo miejscowe a upoważnienie ustawowe*, GAP 1988, nr 8.

wody z wodociągów wiejskich, wydawanych na podstawie zarządzeń wojewody. Akt prawa miejscowego oparty na nie przewidzianej w przepisie upoważniającym subdelegacji, nie może być uznany za legalny. Organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego nie może tego uprawnienia w całości lub części przenieść na inny organ, chyba że uprawnia go do tego przepis upoważniający<sup>30</sup>. Błędem są też różne rozszerzenia własnych kompetencji czy upoważnienia dla wewnętrznych organów rad, np. upoważniające komisje rady do pomocy w tworzeniu prawa miejscowego czy wprost polecające im wydanie takiego aktu lub zalecające prezydiom wydawanie określonych decyzji.

Częstym błędem jest wprowadzanie przepisów w życie z mocą wsteczną. Podobnie ma się rzecz z postanowieniami, że akt prawa miejscowego „wchodzi w życie z dniem podjęcia” lub „podpisania”. Kontrola Prokuratury Generalnej z końca 1987 roku wysunęła sporo zastrzeżeń do praktyki opracowywania Wojewódzkich Dzienników Urzędowych, podkreślając m.in. przekazywanie ze znacznym opóźnieniem uchwał do publikacji. Naruszenie przepisów o publikacji aktów prawa miejscowego jest często przyczyną uwzględniania przez NSA skarg na decyzje, dla których akty te stanowią podstawę prawną i można czasem odnieść wrażenie, że zasada *lex retro non agit* jest traktowana w odniesieniu do prawa miejscowego tylko jako postulat w praktyce trudny do zrealizowania<sup>31</sup>.

Ustawa z 1983 roku wprowadziła zasadę publikacji aktów prawa miejscowego w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Nie osłabia to zasady, w myśl której organy administracji — kodeks postępowania administracyjnego mówi o obowiązku informowania stron o przepisach prawnych — nie mogą ograniczać się tylko do oficjalnego publikowania przepisów prawa miejscowego. Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 roku<sup>32</sup>, obowiązkowe prowadzenie i udostępnianie zbiorów Wojewódzkich Dzienników Urzędowych przez terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej sprzyja upowszechnianiu znajomości i stanowi istotny element obowiązywania zasady domniemania znajomości prawa. Zarządzenia porządkowe wchodzi w życie z dniem ich ogłoszenia, które następuje w drodze obwieszczenia i w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, ale powinno się wykorzystywać i inne sposoby informowania o ich treści, np. za pośrednictwem prasy, ogłoszeń czy audycji radiowych.

Zasada wchodzenia w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, jeśli same

<sup>30</sup> Np. Dz. U. 66/1983, p. 298.

<sup>31</sup> H. Starczewski: *Prawo miejscowe jako podstawa prawna decyzji administracyjnych*, Warszawa 1987; R. Stefański: *Uchybienia i błędy*, „Rada Narodowa” 1988, nr 16.

<sup>32</sup> M.P. 12/1984, p. 85.

nie ustalają innego terminu albo jeżeli co innego nie wynika z przepisów szczególnych, nie umożliwia wprowadzenia ich w życie przed ogłoszeniem. Mimo to stosunkowo często można spotkać uchwały „wchodzące w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia br.”, ogłaszane już w okresie obowiązywania. Służby prawne jakby czasem nie dostrzegały różnic w charakterze prawnym uchwał rad narodowych, tego, że wiele z nich np. dotyczących apeli, opinii, zadań organizacyjnych, mogą wchodzić w życie z dniem podjęcia, ale inna jest sytuacja w wypadku uchwał stanowiących prawo miejscowe. Nawet przepisy wydawane w przypadkach niezbędnych, dla ochrony życia obywateli i ochrony bezpieczeństwa publicznego, mogą wejść w życie nie wcześniej niż w dniu ogłoszenia. Sugestie zawarte w *Głównych kierunkach i formach działania rad narodowych w dziedzinie praworządności*<sup>33</sup> mówiące, że „ustalenie innego terminu powinno dotyczyć co najmniej dnia wydania dziennika urzędowego”, są jakby uwzględnianiem występujących często różnych trudności (m.in. drukarskich, nie mogą stanowić jednak upoważnienia, a może i zachęty do omijania wskazań ustawy, a tolerancyjne traktowanie zasady, że prawo nie działa wstecz, powodujące oddalanie skarg na decyzje wydane na podstawie uchwał podjętych i opublikowanych wadliwie, nie powinno mieć miejsca. Zasada niedopuszczalności wstecznego działania prawa — choć ustawa wprost nie zakazuje nadania jakiemuś aktowi prawotwórczemu mocy wstecznej<sup>34</sup> — ma duże znaczenie, gdyż zwiększa zaufanie adresatów norm prawnych do panującego porządku prawnego i stabilności stosunków społecznych, opartych na trwałości przyznanych im swobód i uprawnień oraz powinności. Błędem są też akty wydawane przed wejściem w życie przepisów upoważniających do stanowienia prawa miejscowego. Taka praktyka zakwestionowana została przez Naczelny Sąd Administracyjny a następnie Trybunał Konstytucyjny<sup>35</sup>.

Szeroka i złożona, często dziś niedoceniana problematyka prawotwórstwa miejscowego, z pewnością będzie nabierać większego znaczenia już w najbliższym czasie, a wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń i rozwiązań przy tworzeniu nowych regulacji funkcjonowania samorządu terytorialnego jest problemem bardzo istotnym. W związku z tym cały szereg zagadnień łączących się z problematyką prawa miejscowego wymaga specjalnych badań i przemyśleń. Zarówno praktyka, orzecznictwo, publicystyka i prace teoretyczne, jak i zmiany w zarządzaniu, a także ogólnej sytuacji polityczno-społecznej, dają podstawę do twierdzenia, że zarówno rola, jak i jakość

<sup>33</sup> „Biuletyn Kancelarii Rady Państwa” 296, nr 9; H. Starczewski: *Prawo miejscowe jako podstawa prawna decyzji administracyjnych*, Warszawa 1987, s. 20, 27.

<sup>34</sup> H. Rot: *Tworzenie prawa miejscowego*, „Problemy Rad Narodowych” 1987, nr 67, s. 132.

<sup>35</sup> BO 214/86 — sygn. Trybunału ZO 1/86.



prawa miejscowego będą wzrastać. Określone nadzieje wiążą się z tworzeniem nowego modelu samorządności lokalnej, dążeniami do uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego samodzielności prawnej, majątkowej i finansowej, ogólnym procesem demokratyzacji i pluralizmu, rozwojem świadomości obywatelskiej, podnoszeniem poziomu pracy organów przedstawicielskich oraz administracji. Budowa społeczeństwa obywatelskiego ściśle łączy się z podniesieniem rangi przepisów prawa miejscowego.

#### S U M M A R Y

One of the major measures of solving local problems is local law-making. This is not a new problem in administrative law but it has acquired a new meaning in the times of decentralization, changes in the executive and consolidation of self-government. Chapter IV of the "Act on the system of local councils and territorial self-government of 1983 stresses the fact that the local law can be understood as legal acts that satisfy the following requirements: a) contain commonly binding legal norms, b) are passed by local councils or other organs of state administration of general competence, c) are binding in separate units of territorial division or their parts. The following are not local laws: individual acts, internal acts, regulations provided by central organs, social and economic plans, or regulations issued by administrative organs outside the system of local councils. The law states that local legislation is issued by local councils on the basis of authority they are given in special acts or in cases not covered by special acts of and when it is necessary for the protection of life or health of citizens, protection of property and maintaining public order, i.e. regulations. In between sessions and in urgent circumstances acts can be passed by local organs of state administration of general competence. Local legislative acts are announced in Official Gazette of the Province Council and become law after 14 days from publication.

The creation and application of local law has positive and negative aspects. The frequent mistake is inclusion into local acts of such regulations that come from naval administration, that of coal mining or railways, and also regulations issued by administrative organs of particular competence, i.e. plans, appeals and programs. Quite often acts of local legislation are created as a result of law-making delegations country to the statutes or they are introduced *ex post facto*. Statutory definition of local legislation, as contained in the Act of 1983, does not fully accomplish its function, sometimes indeed hampering law-making activities of local organs of administration. The creation of citizen society is connected with the increased role of local legislation.

