

Tomasz Jaroszyński\*

**ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ  
A AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO.  
WYBRANE PROBLEMY W ŚWIELE ORZECZNICTWA  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**1. Wprowadzenie**

Przez „zasady techniki prawodawczej” można rozumieć adresowany do redaktora tekstu prawnego spójny zbiór wskazówek pozwalających prawodawcy wyrażać jego rozstrzygnięcia w aktach normatywnych w sposób adekwatny, klarowny oraz najmniej uciążliwy dla adresatów prawa<sup>1</sup>. W węższym, normatywnym znaczeniu termin ten oznacza zbiór zasad techniki prawodawczej, stanowiący załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>2</sup>. Rozróżnienie wskazanych sposobów rozumienia zasad techniki prawodawczej („ZTP”) jest o tyle istotne, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych są one obecne zarówno w szerszym, jak i węższym ujęciu. Sądy te, czerpiąc z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, odwołują się częstokroć do pojęcia zasad przyzwoitej legislacji, które zostało przez Trybunał wywiedzione z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i które ma szerszy wymiar niż przepisy określające ZTP w rozporządzeniu Prezesa Rady

---

\* Dr Tomasz Jaroszyński – asystent, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>1</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 13.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 908.

Ministrów<sup>3</sup>. Jednakże w judykaturze sądownoadministracyjnej odnajdziemy również liczne odwołania do ZTP jako aktu normatywnego<sup>4</sup>. W tym właśnie, normatywnym znaczeniu będzie niżej mowa o ZTP. Ze względu na obszerność ZTP (liczących 163 paragrafów) w niniejszym opracowaniu zostaną omówione 2 problemy ogólne (obowiązek i zakres stosowania ZTP przy tworzeniu aktów prawa miejscowego) oraz 2 zagadnienia szczegółowe, istotne o tyle, że dotyczą tematu ważności aktu prawa miejscowego (zakaz powtarzania przepisów ustawowych w prawie miejscowym i reguły walidacyjne z § 32 ZTP).

Drugim podstawowym terminem dla niniejszego opracowania są „akty prawa miejscowego”. Dokładny zakres tego pojęcia wymagałby pogłębionego omówienia, z uwagi jednak na to, że nie jest to głównym przedmiotem rozważań, wystarczy przypomnieć, że do zrekonstruowania znaczenia tego pojęcia potrzebne jest odwołanie się do art. 87 ust. 1 oraz art. 94 Konstytucji. Na potrzeby tej pracy zostaje przyjęte, iż powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego to akty normatywne (o charakterze generalnym i abstrakcyjnym), stanowione przez określone w ustawach organy administracji publicznej (samorządowej i rządowej) oraz obowiązujące na obszarze państwa odpowiadającym obszarowi działania organu, który je stanowi<sup>5</sup>.

Problematyka stosowania ZTP przy tworzeniu aktów prawa miejscowego jest szeroko rozpatrywana przez sądy administracyjne. Z powodu obszerności podjętej tematyki w niniejszym opracowaniu analizie zostanie poddane wyłącznie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA).

## 2. Obowiązek przestrzegania ZTP przez autorów aktów prawa miejscowego

Obowiązujące obecnie ZTP zostały uchwalone na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 4 i 5 ustawy z 8.8.1996 r. o Radzie

---

<sup>3</sup> Zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> Na marginesie można odnotować, że w związku z tym, że ZTP stanowią załącznik do rozporządzenia błędem, dostrzegalnym także w orzecznictwie NSA, jest przywoływanie ich postanowień jako paragrafów tego rozporządzenia. Prawidłowym oznaczeniem jest zatem np. § 10 ZTP, a nie § 10 rozporządzenia w sprawie ZTP.

<sup>5</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 57. Por. także S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, ST 2012, nr 3, s. 5.

Ministrów<sup>6</sup>. Zgodnie z przywołanymi przepisami, Prezes Rady Ministrów został zobowiązany do określenia w szczególności: elementów metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, warunków, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych oraz reguł przeprowadzania zmian w systemie prawa. Wytocznymi, jakie ustawodawca przewidział dla twórców rozporządzenia, było wskazanie, iż stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych.

Od początku obowiązywania rozporządzenia w sprawie ZTP w doktrynie toczyła się ożywiona dyskusja dotycząca tego, czy mają one być stosowane w odniesieniu do aktów prawa miejscowego<sup>7</sup>. Największe wątpliwości budziło to, czy ZTP wiążą organy jednostek samorządu terytorialnego. Wskazywano bowiem, iż z treści ustawowego upoważnienia do ustalenia ZTP nie wynika bezpośrednio, że zasady zawarte w rozporządzeniu Prezesa RM miałyby się odnosić do wszystkich podmiotów realizujących zadania w procesie stanowienia prawa, w tym do jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście podnoszono, że znaczenia ma też umiejscowienie upoważnienia do ustalenia ZTP w ustawie o Radzie Ministrów, w rozdziale o wewnętrznych organach RM. Akty wykonawcze wydawane na podstawie ustawy o RM powinny regulować sprawy związane z organizacją i funkcjonowaniem administracji rządowej oraz z wykonywaniem zdań przez tą administrację. Objęcie jednostek samorządu terytorialnego regulacjami rozporządzenia w sprawie ZTP uznano więc za przekroczenia upoważnienia zawartego w ustawie o Radzie Ministrów<sup>8</sup>. Argumentowano także, iż znaczna samodzielność samorządu terytorialnego, gwarantowana konstytucyjnie, oraz wyraźne jego odróżnienie od administracji rządowej stanowi podstawę do tezy o braku podstaw w tej ustawie do uregulowania, w trybie rozporządzenia, zasad stanowienia aktów prawa miejscowego<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

<sup>7</sup> Na lukę prawną polegającą na braku uporządkowanych zasad tworzenia i redakcji aktów prawa miejscowego wskazywano już wcześniej. Zob. J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 49. W piśmiennictwie postulowano, iż twórcom prawa miejscowego potrzebny jest swego rodzaju wzorzec, który mogliby wykorzystać w działalności prawotwórczej. Zob. E. Malisz, *Samorządowe prawo miejscowe. Praktyczny przewodnik*, Zielona Góra 2001, s. 66.

<sup>8</sup> Zob. T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, PiP 2006, nr 1, s. 96–97.

Jednakże nawet autorzy podzielający zastrzeżenia co do systemowej prawidłowości uregulowania ZTP wobec jednostek samorządu terytorialnego, oceniają, że stosowanie i przestrzeganie zawartych w ZTP wymogów przygotowywania projektów aktów normatywnych powinno przyczynić się do podniesienia poziomu legislacyjnego uchwał i być ułatwieniem dla podmiotów przygotowujących projekty. ZTP stanowią bowiem pewnego rodzaju model opracowania i redagowania aktów dla organów uchwałodawczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Wskazanie na niezgodność wnoszonego projektu z ZTP powinno pozwolić na wyeliminowanie nieprzygotowanych propozycji oraz ułatwić organom nadzoru eliminowanie z systemu nieprawidłowych postanowień zawartych w uchwałach<sup>10</sup>.

Zdaniem innych autorów, ustawodawca nałożył na organy stanowiące prawo miejscowe obowiązek respektowania ZTP, przy tworzeniu aktów tego prawa. Obowiązek ten ma bowiem źródło w akcie normatywnym o mocy powszechnie obowiązującej, stąd nie ma potrzeby poszukiwania innych podstaw uzasadniających stosowanie tych zasad w odniesieniu do aktów prawa miejscowego<sup>11</sup>. W wyroku z 14.12.2011 r. (II OSK 2058/11) NSA nie podzielił poglądu skarżącego kasacyjnie, że wskazywanie przez sąd administracyjny na sprzeczność aktu prawa miejscowego z ZTP jako aktu rangi rozporządzenia godzi w prawnie chronioną samodzielność gminy. NSA odwołał się do art. 87 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia zalicza się do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej i w konsekwencji przyjął, że uchwała rady gminy jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, udzielonego gminie do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych.

Jednocześnie należy wskazać, że naruszenie ZTP przy tworzeniu aktu prawa miejscowego nie prowadzi jednak (co do zasady) do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej przez organ nadzoru lub sąd administracyjny, m.in. z tego powodu, iż ZTP nie są regułami „ważnego” dokonywania czynności prawodawczych, ale regułami „poprawnego” dokonywania takich czynności<sup>12</sup>. Ta-

---

<sup>9</sup> Zob. J. Brzeziński, *Zakres stosowania załącznika do uchwał organów samorządu terytorialnego na tle Zasad techniki prawodawczej*, ST 2006, nr 11, s. 22.

<sup>10</sup> Zob. L. Eteł, *Redagowanie uchwał podatkowych rad gmin*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 39.

<sup>11</sup> Zob. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 221.

<sup>12</sup> Zob. M. Bogusz, *op.cit.*, s. 222.

kie stanowisko jest generalnie podzielane w judykaturze NSA, który uznał m.in., że przesłanką stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nie może być posłużenie się w nim jednostką redakcyjną, której nie przewidziano w ZTP<sup>13</sup>.

Odnotowania wymaga, że w orzecznictwie sądów administracyjnych możemy natrafić na sformułowania nie tyle poddające w wątpliwość obligatoryjność stosowania ZTP przez twórców aktów prawa miejscowego, co sygnalizujące występujące w tym obszarze zastrzeżenia. W wyroku NSA z 17.11.2005 r. (I OSK 797/05) odniesiono się do problemu naruszenia § 119 ust. 1 ZTP (w związku z § 143 ZTP), zgodnie z którym na podstawie jednego upoważnienia wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. NSA wskazał, że toczy się spór co do legalności zastosowania ZTP do samorządu terytorialnego, a ponadto przychylił się do poglądu, że naruszenie tych zasad aczkolwiek stanowi naruszenie prawa, jest naruszeniem nieistotnym. W konsekwencji, sąd orzekł, iż nie było podstaw do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>14</sup>. Z kolei w wyrokach z 5.5.2011 r. (I OSK 1059/10) oraz 7.10.2011 r. (I OSK 1680/10) NSA odnosząc się do argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu rozpatrywanej skargi kasacyjnej, odnotował powoływanie się przez autora tej skargi na ZTP, których zastosowanie w sferze prawotwórczej działalności samorządu terytorialnej – jak przypomniał NSA – budzi wątpliwości. Odwołując się do piśmiennictwa, sąd ten przyjął, że ZTP są zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawcy (a właściwie do legislatorów) wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych, natomiast nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa<sup>15</sup>. Można zatem zauważyć, że NSA bezpośrednio nie podważa obowiązku przestrzegania ZTP przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, niemniej akcentuje niekiedy pewne wątpliwości w tym obszarze.

### 3. Zakres stosowania ZTP do aktów prawa miejscowego

W ZTP wyodrębniono dział VII poświęcony projektom aktów prawa miejscowego. Dział ten składa się jednakże tylko z dwóch paragrafów.

<sup>13</sup> Wyrok z 21.9.2011 r., sygn. akt II GSK 866/10.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>15</sup> Zob. T. Bąkowski, *Zarys legislacji administracyjnej – Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław, 2010 s. 85.

W § 142 ZTP spróbowano zdefiniować akty prawa miejscowego, co słusznie zostało skrytykowane przez przedstawicieli nauki prawa, którzy ocenili to jako niepotrzebne, a na dodatek wadliwe powtórzenie postanowień art. 94 Konstytucji<sup>16</sup>. Co więcej, wskazany przepis ma charakter nie normatywny, ale informacyjny, co samo w sobie stanowi naruszenie wskazówki zawartej w § 11 ZTP<sup>17</sup>.

Natomiast w § 143 ZTP zostały wyliczone te przepisy ZTP, które mają być stosowane odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Katalog ten obejmuje dział VI (Projekty aktów wewnętrznych), z wyjątkiem § 141, dział V (Projekt aktu wykonawczego), z wyjątkiem § 132, dział II (Zmiana ustawy), dział I rozdziały 2–7 (Projekt ustawy), a do przepisów porządkowych – również dział I rozdział 9 (Przepisy karne). W doktrynie odnotowuje się, iż nakaz stosowania określonych przepisów „odpowiednio” oznacza, że przy ich stosowaniu należy uwzględnić specyfikę spraw, których dotyczy takie odesłanie, zaś w tym przypadku specyfika aktów prawa miejscowego jest zbliżona do specyfiki rozporządzeń. W związku z tym odesłanie w pierwszym rzędzie do przepisów dotyczących aktów wewnętrznie obowiązujących uznaje się za błąd, gdyż brak jest zasad dotyczących redagowania aktów wewnętrznie obowiązujących, które odnosiłyby się do redagowania aktów prawa miejscowego w sposób bardziej adekwatny niż zasady dotyczące redagowania rozporządzeń<sup>18</sup>.

Jeśli chodzi o odpowiednie stosowanie wymienionych w § 143 ZTP postanowień, to kwestia ta jest stosunkowo często podnoszona w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów oraz orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych. Natomiast NSA nawiązał do tego tematu m.in. w wyroku z 8.12.2010 r. (II OSK 2133/10), w którym ocenił, że specyfika nowelizacji planu miejscowego w zakresie częściowym (pod względem terytorialnym) polega na wprowadzeniu nowego przeznaczenia dla danej jednostki obszarowej i w takim przypadku nie ma potrzeby dokonywania nowelizacji poszczególnych przepisów, dotyczących tej jednostki w planie dotychczas obowiązującym, a wystarczające jest wprowadzenie zmian określających przeznaczenie wybranego terenu, określonego w uchwale o przystąpieniu do zmiany planu. Na tym, w oce-

---

<sup>16</sup> Zob. L. Etel, op.cit., s. 42.

<sup>17</sup> Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 716.

<sup>18</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 719. Por. W. Cyrul, *Podstawowe zasady legislacyjne tworzenia statutów samorządu terytorialnego [w:] Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Zakamycze 2005, s. 25.

nie NSA, polega możliwość odpowiedniego stosowania reguł techniki prawodawczej, dopuszczana w § 143 ZTP, w przypadku zmiany planu miejscowego.

Co więcej, w odniesieniu do zakresu § 143 ZTP należy zgodzić się z oceną, iż błędem jest brak odesłania w nim do rozdziału 1 działu I ZTP, którego postanowienia w sposób odpowiedni mogłyby bez przeszkód być stosowane w odniesieniu do aktów prawa miejscowego<sup>19</sup>. Na poparcie zasługuje argument, iż postanowienia wyróżnione jako „Przepisy ogólne”, powinny – zgodnie zresztą z § 21 ust. 2 w związku z § 132 ZTP – stanowić wspólne postanowienia dla całości przepisów ZTP<sup>20</sup>. W przywołanym rozdziale zawarto szereg uniwersalnych dyrektyw, przydatnych przy tworzeniu wszelkich aktów normatywnych, a nie tylko ustaw. Szczególną uwagę należy zwrócić na postanowienia § 5–7 i § 10 ZTP. W myśl § 5 ZTP, przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą. Jak stanowi § 6 ZTP, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z § 7 ZTP, zdania w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych. Natomiast w § 10 ZTP stwierdzono, iż do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Kwestia obowiązywania § 10 ZTP przy tworzeniu prawa miejscowego pojawiła się w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem NSA z 14.12.2011 r. (II OSK 2058/11). W rozpatrywanej sprawie zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach został powiązany z zarzutem naruszenia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie ZTP. Zdaniem autora skargi kasacyjnej, ZTP zostały przyjęte w formie rozporządzenia, a nie ustawy, zatem nie mogą stanowić podstawy ograniczającej gminę w stanowieniu norm prawnych. Skarżący kasacyjnie zarzucił również, że sąd I instancji przyjął, że do skarżonej uchwały znajduje zastosowanie § 10 ZTP, zgodnie z którym nie można dwóm różnym określeniom nadać tego samego znaczenia, podczas gdy postanowienia tego paragrafu nie stosuje się do aktów prawa miejscowego. NSA uniknął bezpośredniego ustosunkowania się do tego zarzutu, stwierdzając, że choć sąd I instancji przytoczył zasadę zawartą w tym przepisie, to zarzut wadliwości rozstrzygnął w oparciu o inne przesłanki.

<sup>19</sup> Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 720.

<sup>20</sup> Zob. W. Cyruł, *op.cit.*, s. 26.

#### 4. Zakaz powtarzania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego

Jak wskazano wyżej, na mocy § 143 ZTP do aktów prawa miejscowego stosuje się zarówno postanowienia działu V (Projekt aktu wykonawczego), jak i działu VI (Projekty aktów wewnętrznych). Oznacza to, że twórcy aktów tego prawa muszą uwzględniać § 118 ZTP, który wskazuje, że w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, jak i zawierający analogiczną dyrektywę § 137 ZTP, zgodnie z którym, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Naruszenie wynikającego z ZTP zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień zamieszczanych w aktach normatywnych wyższego rzędu bywa kwalifikowane do kategorii naruszeń ZTP, które mogą prowadzić do stanu niezgodności tego aktu z aktem normatywnie wyższym, a zwłaszcza z Konstytucją. Taki przypadek można bowiem uznać za błąd polegający na uregulowaniu danej materii bez wymaganego upoważnienia ustawowego albo z przekroczeniem jego granic<sup>21</sup>.

Wskazuje się, że akt prawa miejscowego musi być wydany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego i musi mieścić się w granicach tego upoważnienia. Takie upoważnienie nie obejmuje kompetencji do „informowania” w akcie podustawowym o treści aktu wyższego rzędu. Wykładnia tego samego zwrotu języka prawnego może dać różny wynik, w zależności od tego, czy będzie on interpretowany jako jednostka aktu ustawowego, czy tekstu aktu podustawowego. Powtarzanie w aktach niższego rzędu przepisów zaczerpniętych z aktów wyższego rzędu może prowadzić zatem do wypaczenia w procesie wykładni intencji ustawodawcy<sup>22</sup>. Innymi słowy, w razie powtarzania przez akty prawa miejscowego treści ustawy istnieje ryzyko, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście tego aktu, w którym go powtórzono, co może doprowadzić do zmiany intencji ustawodawcy<sup>23</sup>.

W orzecznictwie NSA zdaje się przeważać stanowisko, iż powtarzanie przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego skutkuje nieważnością

---

<sup>21</sup> Zob. M. Bogusz, *op.cit.*, s. 224.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 225.

<sup>23</sup> Zob. D. Dąbek [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 250.



tych aktów. W wyroku z 1.10.2008 r. (II OSK 955/08) NSA orzekł, że uzasadniony jest zarzut naruszenia § 118 w zw. z § 143 ZTP przez powtarzanie w aktach prawa miejscowego postanowień ustaw i innych przepisów powszechnie obowiązujących. NSA przypomniał, że w tej kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 5.1.2001 r. (III RN 40/00) uznając, że statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy o samorządzie gminnym, nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych, ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów. NSA podzieliła ten pogląd, zastrzegł wszakże, iż takie stanowisko nie powoduje, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie kwalifikowane jako naruszenie prawa, ale powtarzanie przepisów ustawowych co do zasady narusza prawo i ewentualne odstępstwo od tej zasady powinno być uzasadnione.

W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. W wyroku z 30.9.2009 r. (II OSK 1077/09) NSA ocenił, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna, zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Poza tym jest to dezinformujące, ponieważ trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zdaniem NSA, powyższe stwierdzenie nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie uznane za naruszenie prawa. Powtarzanie przepisów ustawowych co do zasady narusza prawo, jednakże nie bez znaczenia pozostaje ilość tych powtórzeń, charakter powtórzonych przepisów prawa i ich istota.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego. NSA w wyroku z 10.11.2009 r. (II OSK 1256/09) rozstrzygnął, iż tak rozumiane naruszenie delegacji ustawowej jest istotne zważywszy na fakt, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie prawa miejscowego mogą być inaczej interpretowane niż w „otoczeniu prawnym”, jakim są przepisy ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy skutkuje uznaniem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie prawnym określonych po-

jęć, prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. W konsekwencji przepisy aktów prawa miejscowego odwołujące się do „powtórnie” zdefiniowanych pojęć mogłyby być interpretowane inaczej niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów ustawy<sup>24</sup>.

Wymaga odnotowania, iż analogiczną do przedstawionej wyżej dyrektywę zawiera § 4 ZTP, który stanowi, że ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach (ust. 1) oraz w ustawie nie powtarza się również postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (ust. 2). W przepisach tych nie wymieniono wprawdzie Konstytucji, lecz celowościowa i systemowa wykładnia prowadzi do wniosku, że zakaz ten powinien obejmować również relacje między przepisami ustaw „zwykłych” oraz ustawy zasadniczej. Tymczasem, w praktyce ustawodawczej dość powszechnie przyjętą praktyką jest powtarzanie regulacji konstytucyjnych w przepisach ustawowych. Dotyczy to często przepisów o charakterze ustrojowym. Tytułem przykładu, postanowienia art. 188 Konstytucji stanowią, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Przepisy te zostały powtórzone w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 1.8.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>25</sup>.

W pewnych przypadkach można zatem ostrożnie przyjąć, że powtórzenie przepisów ustawy upoważniającej można w wąskim zakresie dopuścić, o ile sprzyja to jasności aktu prawa miejscowego. W tym kontekście warto odnotować zauważoną przez doktrynę sprzeczność pomiędzy wymogiem wyczerpującej regulacji spraw ustrojowych w statucie jednostki samorządu terytorialnego a zakazem powtarzania przepisów ustawy i innych aktów prawnych. W systemie prawa samorządowego statut jest traktowany jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustaw samorządowych<sup>26</sup>,

---

<sup>24</sup> Zob. też wyrok NSA z 14.12.2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

<sup>26</sup> Zob. W. Cyruł, op.cit., s. 28.

nie można więc wykluczyć zamieszczenia w nim pojedynczych przepisów, zwłaszcza o charakterze ustrojowym, w brzmieniu tożsamym z przepisami ustawowymi.

## 5. Reguły walidacyjne z § 32 ZTP

Wśród przepisów ZTP znalazły się postanowienia o bardzo zróżnicowanym charakterze, począwszy od wskazówek *stricte* redakcyjnych, poprzez inne dyrektywy wskazujące sposoby tworzenia i nowelizowania aktów normatywnych, po reguły dokonywania zmian w systemie tych aktów. Przepisy zamieszczone w § 32 ZTP wzbudzają kontrowersje z powodu tego, że wykraczają poza materię techniki prawodawczej, wchodząc w obszar reguł walidacyjnych, tzn. reguł określających przesłanki ważności aktów normatywnych<sup>27</sup>.

Jak stanowi § 32 ust. 1 ZTP, jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. W stosunku do tej regulacji kontrowersje w zasadzie nie występują, gdyż wyraża ona oczywistą konsekwencję uchylecia przepisu upoważniającego, jaką jest utrata mocy aktu wykonawczego wydanego na jego podstawie. W wyroku z 18.5.2010 r. (I OSK 1036/09) NSA przypomniał, że reguły walidacyjne stanowią, iż w przypadku uchylecia przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, przy jednoczesnym braku przepisu intertemporalnego przedłużającego okres obowiązywania aktu wykonawczego, taki akt wykonawczy przestaje obowiązywać (§ 32 ust. 1 i § 33 ust. 1 ZTP). W rozpatrywanej sprawie sąd uznał, że przeniesienie upoważnienia dla rady gminy do wydania uchwały do innego przepisu ustawowego nie oznacza uchylecia przepisu upoważniającego, wobec czego nie następuje utrata mocy aktu prawa miejscowego.

W myśl § 32 ust. 2 ZTP, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się,

---

<sup>27</sup> Na ten temat zob. zwłaszcza G. Wierczyński, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, PiP 2011, nr 4, s. 49.

że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego. W doktrynie ocenia się, iż przepis ten jest nieprecyzyjny, ponieważ nie każda zmiana zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących treści tego aktu prowadzi do jego niezgodności ze zmienionym przepisem upoważniającym<sup>28</sup>. Do cytowanej regulacji nawiązuje NSA. Tytułem przykładu, w postanowieniu z 29.9.2009 r. (II OSK 445/09) sąd ten wskazał, że podstawowa reguła walidacyjna zakłada, że zmiana przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy prowadzi do uchylecia przepisów wykonawczych z chwilą wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających, a jedyny wyjątek od tej zasady ma miejsce, gdy zostanie wprost przewidziany w akcie zmieniającym przepisy upoważniające<sup>29</sup>. Z kolei w wyroku z 11.10.2010 r. (II OSK 1590/10) NSA powołując się na stanowisko doktryny, wskazał, że charakterystyczną cechą polskiego systemu źródeł prawa jest bardzo wyeksponowana pozycja ustawy oraz szczególnie silny związek rozporządzenia (jako aktu wykonawczego) z ustawą, co wynika m.in. z reguły walidacyjnej, która stanowi, że uchylene albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej aktu wydanego na podstawie tego przepisu. W rozpatrywanej sprawie NSA odniósł to do relacji między ustawą a aktami prawa miejscowego.

Warto także przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku NSA z 27.2.2007 r. (II FSK 1421/06), bowiem uznano w nim, że § 32 ust. 2 ZTP nie jest przepisem prawa materialnego, w związku z czym nie może być powoływany w ramach podstawy kasacyjnej. NSA stwierdził, że wskazana regulacja ma charakter (swoistej) reguły interpretacyjnej i służy jedynie do oceny skutków prawnych czynności i zdarzeń legislacyjnych, polegających na uchyleniu bądź zmianie określonych aktów prawnych, nie wynikają z niej natomiast jakiegokolwiek prawa lub obowiązki dla podmiotów prawa, w tym strony postępowania egzekucyjnego w administracji.

Z § 32 ust. 3 ZTP wynika, że jeżeli zmiana treści przepisu upoważniającego polega na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą; w takim przypadku organem upoważnionym do zmiany lub uchylecia aktu wy-

---

<sup>28</sup> Zob. G. Wierczyński, *Utrata mocy...*, s. 56.

<sup>29</sup> Wynika to z § 33 ust. 1 ZTP, zgodnie z którym, jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy.

konawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu. Przepis ten jest przedmiotem krytyki w piśmiennictwie, w którym dowodzi się, że zmianę polegającą na zmianie organu właściwego do wydania aktu wykonawczego należy traktować tak samo jak zmianę rodzaju tego aktu<sup>30</sup>. Pogląd ten znalazł też poparcie w wyroku WSA w Rzeszowie z 22.1.2009 r. (II SA/Rz 577//08) stwierdzającym, że zmiana w upoważnieniu ustawowym rodzaju organu, który jest zobowiązany do wydania aktów wykonawczych do ustawy zawsze musi prowadzić do utraty ich mocy obowiązującej, o ile ustawa zmieniająca nie wprowadza w tym zakresie wyraźnego wyjątku wskazującego na utrzymanie w mocy takich przepisów, niezależnie od treści § 32 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZTP, gdyż przepis ten jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji i przez to godzi w zasady wyrażone w art. 7 i art. 2 Konstytucji. NSA w wyroku z 7.9.2009 r. (I OSK 1439/09) nie przychylił się do stanowiska WSA w Rzeszowie, że przepis § 32 ust. 3 ZTP jest niekonstytucyjny, ponieważ uznał, że został on prawidłowo wydany na podstawie ważnego przepisu ustawowego.

W wyroku z 29.12.2011 r. (II FSK 1077/10) NSA przypomniał, że na podstawie § 143 ZTP przepis § 32 ust. 3 ZTP stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. W sprawie tej sąd ocenił, że zmiana organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego z wojewody na radę gminy nie wpłynęła na moc obowiązującą rozporządzenia wojewody, albowiem w przypadku zmiany treści przepisu upoważniającego polegającej na zmianie organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą.

W doktrynie słusznie zwraca się uwagę na to, że z zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), wynika nie tylko określenie podstaw działalności prawotwórczej tych organów, ale także granic tej działalności. W stosunku do aktów prawa miejscowego dodatkowym argumentem jest przepis art. 94 Konstytucji stanowiący, że akty te są ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podstawą obowiązywania tych aktów jest zatem więź pomiędzy nimi a ich podstawą prawną. Naruszeniem tej więzi jest każda niezgodność między aktem wykonawczym a przepisem upoważniającym do jego wydania<sup>31</sup>. W świetle powyższego zasadne byłoby dokonanie gruntownej nowelizacji § 32 ZTP.

---

<sup>30</sup> Zob. G. Wierczyński, *Utrata mocy...*, s. 55.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 52.

## 6. Konkluzje

Pomimo zgłaszanych w literaturze wątpliwości, należy zdecydowanie opowiedzieć się za tym, że ZTP zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów wiążą wszystkie organy ustanawiające akty prawa miejscowego. Dopóki akt normatywny nie zostanie uchylony, czy to w drodze działania prawodawcy, czy uznania przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, przysługuje mu pełne domniemanie zgodności z ustawą zasadniczą i powinien być stosowany przez wszystkich adresatów. Stąd też nie jest najlepszą praktyką podnoszenie przez NSA zastrzeżeń co do związania twórców prawa miejscowego regulacjami ZTP.

NSA, sygnalizuje niekiedy zastrzeżenia co do zakresu obowiązywania ZTP w stosunku do aktów prawa miejscowego, niemniej stosunkowo często nawiązuje do ich postanowień. Trzeba stwierdzić, że orzecznictwo NSA przyczynia się do upowszechniania stosowania ZTP wśród osób tworzących prawo miejscowe, co powinno sprzyjać ujednoczeniu i poprawie standardów aktów tego prawa.

Na poparcie zasługuje postulat *de lege ferenda*, zgodnie z którym ZTP powinny być znowelizowane pod kątem doprecyzowania zakresu ich stosowania przy tworzeniu aktów prawa miejscowego oraz wykluczeniu tych zasad, które mogą prowadzić do naruszania przepisów konstytucyjnych.

Zakaz powtarzania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego powinien być respektowany, z tym, że w pewnych przypadkach można dopuścić „przepisanie” niektórych postanowień ustawy, np. o charakterze ustrojowym, co może przyczynić się do spójności i czytelności aktu prawa miejscowego.

Obecne brzmienie § 32 ZTP nasuwa poważne wątpliwości z punktu widzenia zapewnienia przestrzegania zasady działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa. Wśród ZTP nie powinno się zamieszczać reguł o charakterze walidacyjnym, stąd pożądane byłoby znowelizowanie wskazanego przepisu.

### **The Principles of Legislative Technique and enactments of local law. Chosen problems in the light of judicial decisions of the Supreme Administrative Court**

The Principles of Legislative Technique (PLT), determined in the Regulation of the Prime Minister of June 20, 2002, are the guidelines, which shall be taken into account during the process of adopting enactments of local law. Enactments of local law are universally binding normative acts, adopted by organs of local government and territorial organs of government administration and applicable to their territorially defined areas of operation. This article deals with 4 issues concerning the applicability of PLT to enactments of local law, which are the subject of judicial decisions of the Supreme Administrative Court. As for the obligation of observance of PLT by the authors of enactments of local law, the Supreme Administrative Court does not undermine it, but raises some doubts in this area. The scope of application of PLT to enactments of local law, determined in paragraph 143 of PLT, should be conformed to specific nature of these acts. The ban on repeating statutory provisions in enactments of local law should be respected, however in certain cases „rewriting” some provisions from a statute should be accepted, because it may make the legal act more coherent and readable. Paragraph 32 of PLT raises serious doubts regarding the rule of functioning of the organs of public authorities on the basis of, and within limits of, the law, hence this provision should be amended.