

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Tworzenie ■ Procedura ■ Kontrola

Mateusz Kaczocha

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Tworzenie ■ Procedura ■ Kontrola

Mateusz Kaczocha



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2022

Stan prawny na 1 sierpnia 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Marcin Szewczak

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Anna Wojciechowska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-885-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Pojęcie (istota) aktu prawa miejscowego i jego rodzaje	13
1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego	13
2. Akt prawa miejscowego jako źródło prawa powszechnie obowiązującego	14
3. Akt prawa miejscowego jako akt niesamoistny	16
4. Wymogi konstytucyjne i formalne co do treści upoważnienia ustawowego do wydania (uchwalenia) aktu prawa miejscowego	18
5. Zakaz subdelegacji kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego	34
6. Rodzaje aktów prawa miejscowego	35
Rozdział 2	
Zasady tworzenia i redagowania aktów prawa miejscowego	41
1. Zasady tworzenia aktów prawa miejscowego	41
2. Zasady redagowania aktów prawa miejscowego	52
3. Budowa aktu prawa miejscowego	55
3.1. Część nieartykułowana projektowanego aktu prawa miejscowego	57

3.2. Część artykułowana projektowanego aktu prawa miejscowego	64
3.2.1. Jednostki redakcyjne aktu prawa miejscowego oraz ich oznaczanie	64
3.2.2. Systematyzacja przepisów aktu prawa miejscowego	68
3.2.3. Przepisy merytoryczne ogólne	69
3.2.4. Przepisy merytoryczne szczegółowe	82
3.2.5. Przepisy epizodyczne	92
3.2.6. Przepisy przejściowe	93
3.2.7. „Pozorne” przepisy przejściowe	96
3.2.8. Przepisy dostosowujące	98
3.2.9. Przepisy końcowe	100
3.2.10. Załącznik do aktu prawa miejscowego	109
3.2.11. Nowelizacja aktu prawa miejscowego	112
3.2.12. Uzasadnienie do projektu aktu prawa miejscowego	118
3.2.13. Tekst jednolity aktu prawa miejscowego – wybrane zagadnienia	128

Rozdział 3

Procedura tworzenia aktów prawa miejscowego	134
1. Postępowanie legislacyjne w sprawie stanowienia aktów prawa miejscowego	134
2. Procedura uchwałodawcza	135
2.1. Inicjatywa uchwałodawcza i jej podjęcie	136
2.2. Przedłożenie projektu uchwały organowi uchwałodawczemu	139
2.3. Poddanie projektowanej uchwały pod obrady sesji	141
2.4. Podjęcie i podpisanie uchwały	146
2.5. Skierowanie uchwały do publikacji	148
3. Opiniowanie, uzgadnianie (zatwierdzanie) i konsultowanie projektu aktu prawa miejscowego	148

Rozdział 4

Kontrola treści aktów prawa miejscowego	157
1. Kontrola aktów prawa miejscowego – zagadnienia wstępne	157
2. Kontrola aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego	157
3. Kontrola aktów prawa miejscowego stanowionych przez wojewodę oraz administrację rządową niezespoloną	163
4. Kontrola sądowoadministracyjna aktów prawa miejscowego – wybrane aspekty	167
Bibliografia	171
Wykaz orzecznictwa	174
Wykaz aktów normatywnych	175

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
z.t.p.	– załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądownictwa Administracyjnego, orzeczenia.nsa.gov.pl
Dz.Urz. Woj. Dolnośl.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Woj. Kujaw.	– Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz.Urz. Woj. Lub.	– Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
Dz.Urz. Woj. Maz.	– Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. Woj. Podk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
Dz.Urz. Woj. Podl.	– Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego
Dz.Urz. Woj. Pom.	– Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
Dz.Urz. Woj. Śląs.	– Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz.Urz. Woj. Warm.	– Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Dz.Urz. Woj. Wielk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
Dz.Urz. Woj. Zach.	– Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego
LEX	– System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Akty prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą spełniać określone wymagania zarówno merytoryczne, jak i formalno-prawne, wynikające z Konstytucji RP, ustaw, a także z Zasad techniki prawodawczej. Celem niniejszej publikacji jest omówienie tych wymagań i wskazanie, w jaki sposób mają one być spełnione. Akty prawa miejscowego powinny być bowiem aktami normatywnymi wolnymi od wad prawnych, zwłaszcza tych istotnych.

Co przy tym ważne, Autor starał się możliwie najszerzej rozważania podejmowane w publikacji opatrywać konkretnymi przykładami rozwiązań legislacyjnych przyjmowanych w obowiązujących aktach prawa miejscowego, jak również adekwatnym orzecznictwem sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. W opracowaniu wskazano również na najczęstsze błędy występujące w aktach prawa miejscowego i sposoby ich uniknięcia. Omawiana publikacja ma mieć z założenia charakter przede wszystkim praktyczny. Stąd też rozważania teoretyczne zostały ograniczone do niezbędnych przypadków uzasadnionych potrzebą szerszego omówienia niektórych instytucji czy regulacji dotyczących tworzenia bądź procedowania aktów prawa miejscowego.

Niniejsza publikacja składa się z czterech rozdziałów.

W rozdziale pierwszym dokonano charakterystyki aktu prawa miejscowego na tle innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz przedstawiono wymogi konstytucyjne i formalne co do treści upo-

ważnień ustawowych do wydania (uchwalenia) aktów prawa miejscowego. Określono też rodzaje aktów prawa miejscowego. Ponadto poruszono niezmiernie istotną kwestię zakazu subdelegacji kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego, która nie jest *expressis verbis* uregulowana w Konstytucji RP ani na poziomie ustaw zwykłych.

Z kolei w rozdziale drugim skatalogowano i omówiono zasady tworzenia aktów prawa miejscowego wynikające z Konstytucji RP i ustawodawstwa polskiego. Następnie przedstawiono budowę aktu prawa miejscowego oraz zasady redagowania aktów prawa miejscowego wynikające przede wszystkim z przepisów Zasad techniki prawodawczej. Zwrócono przy tym uwagę na niedostatek w Zasadach techniki prawodawczej reguł odnoszących się wyłącznie do redagowania aktów prawa miejscowego oraz na nieprecyzyjne brzmienie odesłania zawartego w § 143 z.t.p.

W trzecim rozdziale omówiono procedurę tworzenia aktów prawa miejscowego, przede wszystkim na przykładzie aktów tworzonych przez kolegialne organy jednostek samorządu terytorialnego. Materia ta jest bowiem dosyć skomplikowana z uwagi na rozbitcie jej pomiędzy przepisy ustaw ustrojowych a regulacje statutów jednostek samorządu terytorialnego. Szerszą uwagę poświęcono obowiązkowi opiniorwania bądź uzgadniania projektów aktów prawa miejscowego oraz możliwości ich konsultowania.

Ostatni rozdział odnosi się do tematyki kontroli aktów prawa miejscowego. Tematyka ta jest niezmiernie szeroka, dlatego też – z uwagi na charakter i cele publikacji – Autor skupił się przede wszystkim na kontroli tych aktów (wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej) sprawowanej, w trybie administracyjnym, odpowiednio przez określonego wojewodę oraz Prezesa Rady Ministrów. W ogólnym ujęciu poruszono także problematykę sądownoadministracyjnej kontroli treści aktów prawa miejscowego.

Rozdział 1

POJĘCIE (ISTOTA) AKTU PRAWA MIEJSCOWEGO I JEGO RODZAJE

1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego

Termin „źródła prawa” nie jest jednolicie definiowany i rozumiany. Na potrzeby niniejszej publikacji należy przyjąć, że źródła prawa to fakty tworzące (fakty prawotwórcze), będące dziełem określonych instytucji funkcjonujących w różnym trybie i podejmujących decyzje o różnym charakterze prawnym¹. Konstytucja RP rozróżnia dwa rodzaje źródeł prawa, a mianowicie źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz źródła prawa wewnętrznego.

Prawo powszechnie obowiązujące charakteryzuje zasadniczo nieograniczony zakres obowiązywania. Może ono wiązać każdy podmiot prawa, który przebywa lub prowadzi działalność na terenie państwa polskiego². Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w polskim porządku prawnym ma charakter zamknięty. Aktami normatywnymi o charakterze powszechnie obowiązującym są bowiem: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty normatywne stanowione przez organizacje międzynarodowe.

¹ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 184.

² J. Kostrubiec, *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej* [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 53.

we, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, przy czym te ostatnie mają ograniczony terytorialnie zakres obowiązywania (zob. art. 87 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 3 i art. 234 Konstytucji RP). Jeżeli zaś chodzi o miejsce prawa Unii Europejskiej w systemie prawa powszechnie obowiązującego, stwierdzić trzeba, że przepisy prawa Unii Europejskiej (pierwotnego oraz wtórnego) mają generalnie moc prawną równą regulacjom ustawowym. W przypadku kolizji z przepisami ustaw pierwszeństwo mają przepisy unijne³.

Z kolei aktami prawnymi wewnętrznymi są m.in. uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i zarządzenia określonych ministrów (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji RP). System źródeł prawa wewnętrznego – w przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego – nie jest zamknięty w aspekcie podmiotowym. Akty wewnętrzne mogą być wydawane przez Radę Ministrów oraz inne organy kolegialne, np. Państwową Komisję Wyborczą (uchwały), przez Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, ministrów (wszystkich, a nie tylko kierujących działami administracji rządowej, por. art. 149 ust. 2 Konstytucji RP) oraz inne podmioty, które ustawa do tego upoważnia (zarządzenia)⁴. Akty wewnętrzne obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów⁵.

2. Akt prawa miejscowego jako źródło prawa powszechnie obowiązującego

Akt prawa miejscowego jest podstawowym aktem normatywnym, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne. Musi zatem zawierać przynajmniej jedną normę, która określa adresata jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na posiadanie wspólnej

³ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 152.

⁴ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, § 133, s. 266.

⁵ Zob. art. 93 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP.

cechy lub zespołu cech wspólnych (norma generalna) oraz nie wyznacza konkretnego zachowania, ale wskazuje na dany typ (klasę) zachowań (norma abstrakcyjna)⁶. Brak chociażby jednej takiej normy w danym akcie świadczy, że nie mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego, tylko z innym aktem, np. decyzją generalną, aktem planowania czy aktem typu *soft law*.

Jak już zostało zasygnalizowane, akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, przy czym – w przeciwieństwie do pozostałych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących – obowiązuje tylko na obszarze działania organu, który ma kompetencję do jego ustanowienia. W tym miejscu można zadać pytanie, czy akt prawa miejscowego może obowiązywać jedynie na części terytorium działania organu upoważnionego do jego wydania? Stosując argumentum *a maiori ad minus*, można odpowiedzieć twierdząco. Skoro, w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akt prawa miejscowego obowiązuje na całym obszarze działania organu mającego kompetencję do jego wydania, to tym bardziej akt taki może obowiązywać na części tego obszaru, o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy ustawy, na podstawie której został wydany. Wniosek ten potwierdza wykładnia systemowa, gdyż niektóre przepisy *expressis verbis* dopuszczają możliwość wydania aktu prawa miejscowego obowiązującego na części terytorium działania organu go wydającego, czego przykładem jest art. 89 ust. 1 u.s.w. Zgodnie z tym przepisem na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. W razie, gdy legislator przewiduje, że projektowany akt prawa miejscowego ma obowiązywać jedynie na części terytorium działania organu wydającego akt, powinien to wyraźnie zaznaczyć w jego części normatywnej, żeby adresaci norm prawnych w nim zawartych mieli tego świadomość.

⁶ Z. Pulka, *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2012, s. 188.

Moc powszechnie obowiązująca aktu prawa miejscowego obejmująca cały obszar (bądź część) działania organu, który go wydał, oznacza, że adresaci norm prawnych zawartych w tym akcie, którzy mieszkają na tym terytorium lub prowadzą na nim swoją działalność albo są jedynie przejazdem, są obowiązani respektować dyspozycje tych norm. Toteż adresaci ci nie mogą zasłaniać się nieznanomością norm zawartych w akcie prawa miejscowego stosownie do reguły *ignorantia iuris nocet*. Warto przy tym dodać, że akty prawa miejscowego mogą stanowić podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (m.in. *argumentum a contrario* z art. 93 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP), w przeciwieństwie do aktów wewnętrznych. Akty prawa miejscowego mogą wreszcie, ale nie muszą, być poparte przymusem państwa⁷. Same zaś środki przymusu wynikają co do zasady już z regulacji ustawowych. Warto też wskazać, że warunkiem koniecznym mocy wiążącej aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)⁸. To kolejna cecha aktów prawa miejscowego pozwalająca je odróżnić od innych aktów, np. aktów prawa wewnętrznego czy aktów planowania, które nie muszą bezwzględnie podlegać ogłoszeniu (publikacji).

3. Akt prawa miejscowego jako akt niesamoistny

Akt prawa miejscowego – tak samo jak rozporządzenie – jest aktem normatywnym niesamoistnym. Jest zatem ściśle powiązany z ustawą. Akt prawa miejscowego wydawany jest bowiem na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie. Jak wskazuje ustrojodawca, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego (por. art. 94

⁷ S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012/18, s. 9.

⁸ Por. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad...*, § 142, s. 275.

zd. pierwsze Konstytucji RP). To zaś oznacza, że niedopuszczalne jest wydanie tego aktu w oparciu o przepis zawarty w innym akcie prawa miejscowego czy rozporządzeniu. Tym bardziej nie można wydać aktu prawa miejscowego na podstawie regulacji aktu wewnętrznego (np. zarządzenia) albo w ogóle bez podstawy prawnej – w tym ostatnim przypadku akt ten *de facto* stałby się aktem normatywnym samoistnym, oczywiście ewidentnie sprzecznym z prawem powszechnie obowiązującym.

Z literalnej wykładni art. 94 zd. pierwsze Konstytucji RP wynika też wniosek, że delegacje ustawowe do wydania aktów prawa miejscowego nie są zamieszczane w ratyfikowanych umowach międzynarodowych czy w samej Konstytucji RP, a tym samym co do zasady nie wydaje się ww. aktów w oparciu o przepisy tych aktów normatywnych. W tym miejscu można poczynić jednak jedno zastrzeżenie odnośnie regulacji dotyczących ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego. Otóż art. 169 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że ustroj wewnątrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Przepis ten – obok delegacji ustawowych zawartych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego ustrojowego – stanowi podstawę prawną do wydawania przez organy stanowiące gminy, powiatu oraz samorządu województwa statutów tych jednostek samorządu terytorialnego. Statuty te są zaś aktami prawa miejscowego o szczególnym statusie prawnym i ustrojowym, co będzie przedmiotem analiz w dalszych częściach niniejszego opracowania.

W konsekwencji powyższych rozważań, w razie uchylenia przez ustawodawcę podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego, traci on moc obowiązującą. Jak już zostało powiedziane, bez ustawy, na podstawie której został wydany, nie może on obowiązywać.

4. Wymogi konstytucyjne i formalne co do treści upoważnienia ustawowego do wydania (uchwalenia) aktu prawa miejscowego

Jak już zostało wspomniane, akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Z art. 94 zd. pierwsze Konstytucji RP wynika, że takie upoważnienie powinno określać organ upoważniony do wydania tego aktu (określony organ jednostki samorządu terytorialnego albo terenowy organ administracji rządowej) oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania w nim. Zestawiając tę regulację konstytucyjną z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, bez większego trudu można dojść do wniosku, że konstytucyjne wymagania stawiane upoważnieniom ustawowym do wydania aktów prawa miejscowego są zdecydowanie mniejsze niż dla delegacji ustawowych do wydania rozporządzeń. Te ostatnie muszą bowiem być szczegółowe, zawierać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tymczasem upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie musi być szczegółowe ani zawierać wytycznych dotyczących treści aktu. Brak wymogów, by przepis upoważniający zawierał wszystkie te elementy, których prawodawca wymaga w stosunku do rozporządzeń, uzasadniony jest szczególną pozycją ustrojową samorządu terytorialnego, przede wszystkim wyrazem poszanowania jego samodzielności⁹. Poza tym jest to uwarunkowane znaczną różnorodnością aktów prawa miejscowego, co będzie jeszcze przedmiotem analiz w dalszych częściach niniejszego opracowania.

W tym miejscu warto wskazać, że do konstrukcji (treści) delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego odnoszą się pośrednio Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z § 134¹⁰ w zw. z § 143 z.t.p. podstawą wydania aktu prawa miejscowego jest przepis prawny,

⁹ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Projekt aktu prawa miejscowego* [w:] M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 185.

¹⁰ W literaturze niekiedy kwestionuje się zasadność stosowania § 134 do aktów prawa miejscowego, w ocenie Autora stosowanie odpowiednie (z modyfikacjami) tego paragrafu do tych aktów jest jak najbardziej możliwe i zgodne przy tym z przepisem odsyłającym zawartym w § 143 z.t.p.