

Ekspertyza w sprawie zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

dr hab. Jacek Zaleśny
Uniwersytet Warszawski,
Instytut Nauk Politycznych

Tezy ekspertyzy

- 1) Ustalenie zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) wymaga uprzedniego ustalenia relacji zachodzących między rozporządzeniami a aktami normatywnymi stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego.
- 2) W systemie aktów prawa powszechnie obowiązującego akty prawa miejscowego nie są hierarchicznie podporządkowane rozporządzeniom i nie są wydawane na ich podstawie i w ich zakresie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, a nie rozporządzenie.
- 3) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zawiera zbiór reguł prawidłowej legislacji i niezależnie od kręgu podmiotów formalnie nim związanych, reguły te są wiążące dla każdego, racjonalnie działającego prawodawcy.

Przedmiot ekspertyzy

Przedmiotem ekspertyzy jest ustalenie zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie

„Zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Poprzez to rozporządzenie Prezes Rady Ministrów ogłosił „Zasady techniki prawodawczej”. Są one zawarte w załączniku do rozporządzenia i jako takie mają moc rozporządzenia.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zostało wydane na podstawie art. 14 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.). Zgodnie z nim Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Legislacyjnej ustala, w drodze rozporządzenia, zasady techniki prawodawczej. Z kolei w zawartych w art. 14 ust. 5 wytycznych do tego rozporządzenia, Sejm przesądził, że Prezes Rady Ministrów wydając rozporządzenie ustalające zasady techniki prawodawczej określa w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.

Zgodnie z konstytucyjnym systemem źródeł prawa, rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy. Zasadniczo powinno być aktem wykonawczym do tej ustawy, która przewiduje jego wydanie. Skoro zatem jego wydanie przewidziane jest w przepisach ustawy o Radzie Ministrów to trzeba

wnioskować, że jest ono aktem wykonawczym bezpośrednio do tej ustawy, tj., że jest adresowane do organów administracji rządowej.

Z punktu widzenia zakresu obowiązywania i skutków rozwiązań prawnych zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” istotne są okoliczności jego wydania. Są one relewantne w procesie wykładni regulacji. Wola i zamiar prawodawcy są istotne w procesie wykładania treści regulacji prawnej. Składają się bowiem na wykładnię historyczną postępowania, obrazującą intencje prawodawcy. Przed 2002 r. zasady techniki prawodawczej były uregulowane w formie uchwały Rady Ministrów (uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, M.P. z 1991 r. Nr 44, poz. 310), tj. aktu mocy wewnętrznej obowiązywania, którego adresatem mogły być wyłącznie podmioty organizacyjnie podporządkowane Radzie Ministrów jako organowi, który podjął tę uchwałę. W 2002 r. doszło do zmiany formy podjęcia zasad techniki prawodawczej z uchwały na rozporządzenie, przy podobnej treści zasad techniki prawodawczej. W ten sposób rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. doszło do zmiany zakresu obowiązywania przedmiotowych zasad. Z aktu o mocy wewnętrznej obowiązywania na akt o mocy powszechnego obowiązywania, o potencjalnie nieograniczonym zakresie adresatów związanych treścią tego aktu. Zachowanie podobnej treści zasad techniki prawodawczej jednoznacznie odzwierciedla intencje prawodawcy, jakie motywowały jego działanie, aby miały one powszechne zastosowanie i aby doszło do utrwalenia w tym zakresie stanu faktycznego w postaci właśnie powszechnego, a nie wewnętrznej stosowania opracowanych przez Radę Ministrów zasad techniki prawodawczej. Gdyby – pomimo transformacji zasad techniki prawodawczej z formy uchwały w rozporządzenie – miały one zachować status zasad wiążących wyłącznie administrację rządową, to przeprowadzone zmiany w prawie byłyby zbędne, a przez to również nieracjonalne, bo nie zmieniałyby kręgu podmiotów związanych zasadami techniki prawodawczej, a – zgodnie z zasadami wykładni prawa i ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – nie możemy domniemywać nieracjonalności prawodawcy, podejmowania przez niego działalności prawotwórczej, której efektem byłby ten sam zakres podmiotów związanych daną regulacją. Trzeba zatem wnioskować, że wolą Sejmu wyrażoną w art. 14 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów było, aby zasady techniki prawodawczej miały moc powszechnego obowiązywania i wyrażenie ich w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ten skutek wywołuje.

Charakter ustrojowy rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy został przesądzony w przepisach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Precyzyjnie ustalono w niej istotę tego aktu, a w szczególności stosunek rozporządzenia do ustawy i innych aktów normatywnych.

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu, ustrojodawca wyodrębnił blok regulacji konstytucyjnych dotyczących problematyki źródeł prawa (rozdział III „Źródła prawa”). Konstytucyjny system źródeł prawa ma charakter dualistyczny. Składają się na niego *źródła prawa powszechnie obowiązującego* oraz *źródła prawa o mocy wewnętrznej obowiązywania*. Tworząc system źródeł prawa ustrojodawca zarazem przesądził o jego hierarchicznym uporządkowaniu. Wyraźnie ustanowił zależności zachodzące między poszczególnymi rodzajami źródeł prawa. Podjęte przez niego uporządkowanie znalazło swoje potwierdzenie, a zarazem rozwinięcie i uszczegółowienie w doktrynie (przede wszystkim prawa konstytucyjnego), jak również w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów. Co do istoty, w tym zakresie jest ono spójne wewnętrznie.

W konstytucyjnej koncepcji rozporządzenia, jest ono aktem wykonawczym do ustawy jako prymarnego źródła regulacji prawnych tworzonych przez krajowe organy władzy publicznej. Jest wydawane przez organ wskazany w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Jako akt wykonawczy do ustawy, rozporządzenie swoją regulacją wykonuje ustawę, a zatem konkretyzuje jej przepisy. Funkcjonuje w związku i w zakresie ustawy. Cel i treść rozporządzenia są zdeterminowane przez cel ustawy. Mając wykonawczy charakter musi pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych. Tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach ustawodawczych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 sierpnia 2006 r., sygn.. K 25/06).

Konstytucyjny charakter ma także prawo miejscowe. W ramach konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa, ustrojodawca zaliczył akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (na temat problemów związanych z klasyfikowaniem aktów prawnych jako aktów prawa miejscowego zob. T. Pietrzykowski, *O semantycznych nadużyciach przy definiowaniu aktów prawa miejscowego* [w:] T. Pietrzykowski (red.), *W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, Sosnowiec 2007). Jako takie mogą regulować postępowanie dowolnego podmiotu, który spełnia cechy określone w danym akcie prawa miejscowego. Nie jest przy tym istotna relacja prawna łącząca dany podmiot z prawodawcą lokalnym. Ich adresatem może być dowolny podmiot przebywający na terenie działania danego prawodawcy miejscowego. Zarazem nie musi to być każdy podmiot na danym terenie przebywający. Mogą to być niektóre ich kategorie, charakteryzujące się cechą przez prawodawcę wskazaną jako znamionującą adresata regulacji.

Co znamienne z punktu widzenia problematyki zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z regulacją zawartą w art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z jednej strony, nie są aktami samoistnymi wydawanymi z mocy własnej woli organu władzy lokalnej, z drugiej strony, nie są aktami normatywnymi zależnymi w stosunku do aktów podustawowych, w tym – rozporządzeń.

Akty organów jednostek samorządu terytorialnego nie są tworzone na podstawie normy kompetencyjnej, upoważniającej ogólnie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie spraw lokalnych (M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 184; K. Działocha, *Uwaga 4 do art. 94*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 11, Warszawa 2001, s. 2). Wyraźnie wiąże ustrojodawca akty prawa miejscowego z ustawą i tylko z ustawą. Jest to jednak innego rodzaju relacja niż ta, która łączy ustawę z rozporządzeniem. W świetle art. 92 Konstytucji RP, zawarte w ustawie upoważnienie do wydania rozporządzenia ma mieć charakter szczegółowy, a rozporządzenie jako takie, musi służyć wykonaniu ustawy. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu). Podporządkowanie aktów prawa miejscowego ustawie nie jest tak ścisłe jak podległość rozporządzenia względem ustawy. W postanowieniach Konstytucji mowy nie ma o „szczegółowym upoważnieniu”, lecz o wydawaniu aktów prawa miejscowego „na podstawie upoważnień”. Inaczej niż względem rozporządzenia, nie posługuje się prawodawca zwrotem „w celu wykonania ustawy”, lecz przesądza jedynie, że akty prawa miejscowego mają być ustanawiane „w granicach upoważnień” zawartych w ustawie. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie musi także zawierać wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego.

Zakres zależności zachodzących między prawem miejscowym a ustawą jest pochodną konstytucyjnego umiejscowienia samorządu terytorialnego w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Samorząd terytorialny jest formą organizującą wspólnotę lokalną w celu realizacji jej dobra wspólnego, a środkiem jego urzeczywistnienia są m.in. akty prawa miejscowego. Samodzielność prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego trzeba zatem bezpośrednio i stanowczo wiązać z istotą samorządności terytorialnej (Z. Niewiadomski, *Akty prawa miejscowego a samodzielność samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 233).

Z tego właśnie powodu organy samorządu terytorialnego posiadają szerszy zakres swobody przy stanowieniu prawa niż organy wydające rozporządzenia. Wolą ustrojodawcy zawartą w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP było wmontowanie samorządu terytorialnego w system sprawowania władzy publicznej i przydzielenie mu w ramach woli ustawodawcy istotnej części zadań publicznych, którą samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Nie ma potrzeby, aby organy państwowe realizowały zadania o lokalnym charakterze, których nie są w stanie adekwatnie ani rozpoznać ani gospodarnie wykonać. Kwestie o lokalnym oddziaływaniu powinny być rozstrzygane przez lokalne władze. Przy tym ramy samodzielności samorządu terytorialnego wyznaczają działalność w zgodzie z postanowieniami ustaw, co z kolei wynika z unitarnego charakteru Państwa Polskiego.

Z punktu widzenia zasad tworzenia prawa, szczególnie istotne znaczenie ma charakter i sposób powoływania organów wyposażonych w kompetencje prawodawcze. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, demokratyczna legitymacja do sprawowania władzy oparta na wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach jest istotnym argumentem za przyznaniem szerokiego zakresu kompetencji prawodawczych danemu organowi władzy publicznej. Stanowi również argument przemawiający przeciw zawężającej wykładni kompetencji prawodawczych danego organu. Ustawy regulujące ustrój organów samorządu terytorialnego powierzają kompetencje prawodawcze przede wszystkim organom stanowiącym. Zgodnie z przepisami Konstytucji są one wybierane w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Prawo miejscowe stanowione przez organy stanowiące samorządu terytorialnego posiada zatem demokratyczną legitymację (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P.10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62, s. 799). Takiej, bezpośrednio demokratycznej, legitymacji nie posiadają organy władzy wykonawczej, w tym – Prezes Rady Ministrów.

Jednocześnie należy podkreślić, że samorząd terytorialny, w odróżnieniu od autonomii terytorialnej, nie jest formą decentralizacji władzy ustawodawczej (Zob. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 23). Prawo lokalne nie ma charakteru autonomicznego względem woli parlamentu (M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 5). Organy samorządu terytorialnego nie posiadają kompetencji do stanowienia aktów ustawodawczych. Akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Nie są aktami samoistnymi. Ze względu na ich pochodny charakter wobec ustaw, upoważ-

nienie ustawowe musi w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania. Podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. Co istotne w kontekście aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawodawcę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności, a zarazem nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P.10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62, s. 799-800).

Stanowienie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustawowych upoważnień determinuje zakres lokalnej regulacji. Jeżeli brak jest *expressis verbis* wyrażonego przyzwolenia ustawodawcy, to nie można w przepisach lokalnych ani tworzyć ani znosić ani zawęźać ani rozszerzać nakazów, zakazów bądź obowiązków ustawowo ustanowionych. Ustawodawca określa granice swobody miejscowego prawodawcy. Tylko w ich ramach można decydować. Tym samym dochodzi do naruszenia zasady wyłączności ustawy, gdy w akcie prawa lokalnego reguluje się problematykę, która już została poddana unormowaniu w ustawie, a do naruszenia zasady prymatu ustawy dochodzi wówczas, kiedy – bez zgody ustawodawcy – modyfikuje się przepisy ustawowe. Z brzmienia art. 94 Konstytucji *explicite* wynika, że upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego ma być zawarte w ustawie. Tym samym powyższego upoważnienia nie można zawrzeć w rozporządzeniu.

Wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego względem ustaw wyznacza tak zakres jak i treść badanych aktów. Podporządkowanie aktów prawa miejscowego ustawie sprawia, iż w hierarchicznej strukturze aktów prawa powszechnie obowiązującego ma ona (jak również akty mające pierwszeństwo wobec ustawy) pierwszeństwo względem aktów prawa miejscowego. Z hierarchicznego podporządkowania wynika obowiązek kontroli zgodności aktów prawa miejscowego z aktami wyższego rzędu.

Konstytucyjne powiązanie aktów prawa miejscowego właśnie z ustawą, a nie także z rozporządzeniem, wskazuje na jeszcze jedną cechę, znamioną w kontekście problematyki ich umiejscowienia w hierarchii źródeł prawa. Służy określeniu relacji zachodzących między aktami normatywnymi jednostek samorządu terytorialnego a rozporządzeniami. Tę relację dobrze eksponuje odmiennosc mająca miejsce między akta-

mi prawa miejscowego samorządu terytorialnego i aktami prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej. Te ostatnie są stanowione przez organy hierarchicznie podporządkowane odpowiednim organom ogólnokrajowej administracji rządowej, kompetentnych do stanowienia rozporządzeń. Hierarchiczne podporządkowanie skutkuje ich podporządkowaniem rozporządzeniom i wynikającą z niego zdolnością badania ich zgodności z rozporządzeniami. Analogiczna relacja nie zachodzi między organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. Organy samorządu terytorialnego nie podlegają organom administracji rządowej. Nie są formą tzw. uterenowienia administracji państwowej. Nie służą realizacji decyzji podejmowanych przez nie. Tylko w tej konfiguracji prawotwórcze akty organów władzy rządowej (a między nimi: Prezesa Rady Ministrów) byłyby wiążące dla organów jednostek samorządu terytorialnego i wiązały także, co do techniki tworzenia przez nie przepisów prawa miejscowego. Z tego też powodu, chociaż (na zasadzie art. 171 Konstytucji RP) akty normatywne samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi sprawowanemu przez organy administracji rządowej, to nadzór ten nie może wykraczać poza kryterium zgodności aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego z ustawami. Nie może obejmować badania zgodności z rozporządzeniami. Zakaz badania zgodności aktów prawa miejscowego z rozporządzeniami obejmuje zarówno tryb ich podejmowania, jak również ich zawartość materialną. Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o akty prawa miejscowego organów samorządowych szczebla gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego.

Na związek zachodzący między aktami prawa miejscowego samorządu terytorialnego patrząc trzeba przez pryzmat relacji zachodzących między jednostkami samorządu terytorialnego. Inaczej niż w systemie organów administracji rządowej, a w przeszłości w systemie rad narodowych, nie znajdują się one w stosunku podporządkowania. Ani gmina nie podlega powiatowi, ani powiat samorządowemu województwu, ani gmina nie podlega samorządowemu województwu. Odpowiednio, ani akty gminne nie są aktami niższego rzędu wobec aktów powiatowych, ani akty powiatowe nie są niższego rzędu wobec aktów samorządowego województwa, ani też akty gminne nie są podporządkowane aktom samorządowego województwa. Wszystkie one mają jednakową moc obowiązującą i zajmują jednakową pozycję w hierarchii źródeł prawa. Przedmiotowa jednakowa pozycja aktów prawa miejscowego podejmowanych przez organy gminne, powiatowe i województwa samorządowego odnosi się także do ich relacji względem rozporządzenia. W stosunku do rozporządzenia znajdują się one w tej samej relacji niepodporządkowania.

Na samorządowe prawo miejscowe, oprócz aktów normatywnych podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, składają się także przepisy porząd-

kowe. Także one wymagają rozpatrzenia w kontekście ustalenia zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Przepisy porządkowe są nietypowym źródłem prawa miejscowego. Co wymaga zaznaczenia już w tym miejscu, pomimo swojego nietypowego charakteru, nie tracą one cech aktów prawa miejscowego. Wydawane w wyjątkowych okolicznościach (H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 35; A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 384; M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1, s. 72). Są one stanowione na podstawie ogólnych upoważnień zawartych w tzw. ustrojowych ustawach samorządowych (tj. ustawach regulujących ustrój gminy, powiatu i samorządowego województwa) oraz w niektórych innych tzw. ustawach szczególnych (np. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 czy ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie, tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1592). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie podkreśla się, że konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do regulacji prawnych o charakterze porządkowym, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i jednocześnie nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62, s. 800).

Akty prawne o charakterze porządkowym – w odróżnieniu od innych rodzajów aktów prawa miejscowego – nie mają charakteru *sensu stricto* wykonawczego wobec ustaw. Nie są wydawane w celu konkretyzacji i dopasowania do lokalnej specyfiki woli parlamentu wyrażonej w ustawie (H. Rot, *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze” 1993, z. 1, s. 42-43). Mogą być wydawane jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub w innych przepisach powszechnie obowiązujących, w sytuacji swego rodzaju luki w prawie (M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 8). Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której prawodawca ogólnokrajowy nie uregulował danej sfery stosunków społecznych, a wydarzenia faktycznie zaistniałe wymuszają podjęcie decyzji prawotwórczej. W Polsce współczesnej stan, w którym brakuje regulacji parlamentu, uznać należy za na tyle nietypowy, że specyfika jego warunkuje nadzwyczajny charakter przepisów porządkowych. Nadzwyczajność przesłanek wydania przepisów porządkowych oznacza, że kompetencja do ich stanowienia nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania w szcze-

gólnych sytuacjach realnym zagrożeniom dla określonych wartości (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62, s. 803).

W jednostkach samorządu terytorialnego przepisy porządkowe mogą być wydawane wyłącznie w gminie i w powiecie. Nie przewiduje prawodawca wydawania przepisów porządkowych w samorządowym województwie. Na poziomie województwa do wydawania przepisów porządkowych są upoważnione organy terenowej administracji rządowej. Co do zasady, w jednostkach samorządu terytorialnego przepisy porządkowe są uchwalane przez radę gminy lub radę powiatu. Jedynie wyjątkowo, w sytuacji niecierpiącej zwłoki, przepisy porządkowe może wydać w gminie wójt (burmistrz, prezydent miasta), a w powiecie – zarząd powiatu. Organ władzy wykonawczej tylko wówczas zdolny jest wydać przepisy porządkowe, gdy ze względu na potrzebę szybkiego reagowania, nie jest tego w stanie uczynić organ stanowiący, gdy oczekiwanie na decyzję rady niesłoby ze sobą ryzyko zniweczenia zdolności efektywnego działania. Tym samym w kompetencji organu wykonawczego widzieć należy substytut podstawowego prawodawcy. Natomiast nadzwyczajne kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i zarządu powiatu nie mogą mieć charakteru subsydiarnego względem prawotwórczych uprawnień rady gminy i rady powiatu.

Niezależnie od nietypowych dla aktów prawa miejscowego okoliczności podejmowania przepisów porządkowych, nie przestają być one aktami prawa miejscowego w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia i jako takie nie są związane rozporządzeniami.

W ustalaniu zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wziąć trzeba też pod uwagę art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przepisie tym mowa jest zatem wyraźnie o ustawie, a cechy tej nie posiada rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów nawet wówczas, gdy jest podjęte na podstawie ustawy, w tym przypadku – ustawy o Radzie Ministrów (podobnie D. Dąbek, *Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego*, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 222-223).

Brak podległości jednostek samorządu terytorialnego organom administracji rządowej i będące jego pochodną niezwiązanie działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego rozporządzeniami podejmowanymi przez organy administracji rządowej (Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów) ma swoje konsekwencje dla przedmiotu sporządzanej ekspertyzy. Wnioskując a *maiori ad mi-*

nus, skoro jednostki samorządu terytorialnego nie podlegają przepisom rozporządzeń, a prawo miejscowe nie jest hierarchicznie podporządkowane rozporządzeniom, to i jednostki samorządu terytorialnego nie są prawnie związane przepisami konkretnego rozporządzenia, jakim jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W tym zakresie i w tym rozumieniu nie może być ono wzorcem kontroli legalności aktów prawa miejscowego prowadzonego w ramach nadzoru i sądowej kontroli sprawowanych nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego.

Uniwersalny, a nie przyporządkowany jedynie organom administracji rządowej, charakter zawartości „Zasad techniki prawodawczej” sprawia, że w doktrynie prawa już od połowy lat 70. XX w. formułowany był postulat wyrażenia zasad techniki prawodawczej nie – jak obecnie – w formie rozporządzenia (załącznika do rozporządzenia), ale w drodze ustawy o tworzeniu prawa (szerzej na ten temat zob. S. Wronkowska, *Z historii ustawy o tworzeniu prawa*, [w:] M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016, s. 210 i n). Postulat ten zachował swoją aktualność. Także współcześnie jest on artykułowany przez część doktryny prawa. Przyjęcie zasad techniki prawotwórczej w formie ustawy sprawiłoby, że pytanie o zakres związania nimi jednostek samorządu terytorialnego byłoby bezprzedmiotowe. Samoistny charakter ustawy i powszechny zakres jej stosowania miałyby bezpośrednie zastosowanie także przez organy samorządu terytorialnego.

Zagadnienie zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” podnoszone jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dochodzi do niego na tle orzekania w sprawie ważności aktów prawa miejscowego. Na ten temat orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednolite. Po pierwsze, odnotowano wyrok, w którym sąd stwierdził, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest aktem normatywnym, ale odzwierciedla standardy kultury prawnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. III SA/Wa 2434/05; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DA9308D7211>, 12.12.2018). Gdyby tak było, że analizowane rozporządzenie nie jest aktem normatywnym, to odpadałaby kwestia normatywnego związania nim organów jednostek samorządu terytorialnego. Tym niemniej, stwierdzenie, że przedmiotowe rozporządzenie nie jest aktem normatywnym, jest błędne. W konstytucyjnym rozumieniu rozporządzenia, co nie budzi zastrzeżeń doktryny prawa, jest ono aktem normatywnym, o mocy powszechnego obowiązywania, w sposób ogólny i abstrakcyjny wyznaczającym wzorzec powinienego zachowania.

Odmienny pogląd, na analizowane zagadnienie, sformułował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu. W wyroku z 10 marca 2011 r. Sąd uznał, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem, co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie tychże zasad (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 marca 2011 r., sygn. IV SA/Po 85/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AFA3C7DD6F>, 12.12.2018). Sąd uznał zatem, że w swojej działalności prawotwórczej organy jednostek samorządu terytorialnego podlegają rozporządzeniom, a wobec tego również rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych odnotowano też pogląd, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jest aktem normatywnym o mocy powszechnego obowiązywania, wyrażającym powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, wprowadzenie aktu ten jest wiążące dla rządowego prawodawcy, tym niemniej, jako że zawarte w nim dyrektywy określają podstawowe zasady tworzenia poprawnej legislacji oraz, że nie ma żadnych racjonalnych argumentów na odstąpienie od reguł w nim wyrażonych odnośnie sposobu tworzenia aktów normatywnych przez innego prawodawcę i, że w związku z tym zarówno doktryna jak i orzecznictwo sądowe powołuje się na nie w szerokim zakresie, to mogą one stanowić podstawę do oceny legalności aktu prawa miejscowego w świetle zasady poprawnej legislacji, która to zasada stanowi element demokratycznego państwa prawnego i jest związana z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rada gminy uchwalając więc przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z postanowieniami wskazanego rozporządzenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Gd 473/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7EF2C9C07E>, 12.12.2018). Odnośnie związania organów samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia dotyczącego „Zasad techniki prawodawczej” Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku prawidłowo stwierdził, że prawnie wiążące jest ono wyłącznie dla organów administracji rządowej. Zasadnie też wskazał, o czym będzie szerzej niżej, że w rozporządzeniu zawarto dyrektywy określające podstawowe zasady prawidłowego tworzenia prawa, a do prawidłowego tworzenia prawa zobowiązane są nie tylko organy administracji rządowej,

ale również wszystkie inne organy władzy publicznej, a zatem także organy jednostek samorządu terytorialnego.

Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala stwierdzić, że nie wypracowano w nim jednolitego stanowiska co do zakresu związania jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Dominują stanowiska odwołujące się do zawartości rozporządzenia jako odzwierciedlającej dyrektywy prawidłowego tworzenia prawa, z różnymi jednak konkluzjami co do tego, czy wobec powyższego jednostki organów samorządu terytorialnego podlegają temu rozporządzeniu (jako aktowi normatywnemu) czy też jedynie związane są zawartymi w nim dyrektywami postępowania (jako dyrektywami prawidłowej legislacji) (zob. M. Błachut, *Zasady techniki prawodawczej w kontroli stanowienia prawa miejscowego. Uwagi na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych*, s. 165-166, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/63628/12_Michal_Blachut.pdf, 12.12.2018).

Tak sformułowana odpowiedź na postawione w ekspertyzie zagadnienie prawne, nie wyczerpuje odpowiedzi na nie. O ile bowiem nie zachodzi prawne związanie jednostek samorządu terytorialnego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, o tyle wymaga podniesienia kwestia zawartości materialnej załącznika do przedmiotowego rozporządzenia, czyli „Zasad techniki prawodawczej”.

W rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” Prezes Rady Ministrów uregulował – jak precyzyjnie wskazuje tytuł tego aktu normatywnego – zasady techniki prawodawczej, czyli to, w jaki sposób powinno tworzyć się akty normatywne, aby osiągać pożądaną przez prawodawcę efekt. Określono w nim standardy procesu legislacyjnego – techniczny sposób pisania (redagowania) aktów normatywnych (zob. *Ekspert tłumaczy związanie prac legislacyjnych Sejmu zasadami techniki prawodawczej. Prof. Szymanek: Rozwiązania aprobowane przez Trybunał Konstytucyjny*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=A054AB6462FB7F79C125816D0023D64E>, dostęp: 12.12.2018). W celach porządkowych określono takie zagadnienia, jak typowe środki techniki prawodawczej, proces dochodzenia do podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania prawotwórczego (ocena skutków regulacji), językowe wymagania, którym musi sprostać prawotwórca, budowę aktu normatywnego, jego tytuł, układ i postanowienia przepisów merytorycznych i epizodycznych, układ i postanowienia przepisów przejściowych i dostosowujących, układ i postanowienia przepisów końcowych, sposób oznaczania przepisów i ich systematyzację, przepisy upoważniające, kwestię przepisów karnych oraz przepisów o karach pieniężnych, zmianę (nowelizację) aktu normatywnego, wydanie tekstu jednolitego, czy sposób sprostowania błędu.

W swojej istocie treść „Zasad techniki prawodawczej” wyraża zasady prawidłowej (rzetelnej, poprawnej, przyzwoitej, dobrej) legislacji, które mają umocowanie w wyartykułowanej w art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zasadzie państwa prawnego i jako takie są prawnie wiążące dla wszystkich organów władzy publicznej, w tym także organów jednostek samorządu terytorialnego. Są też utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Każdy organ władzy publicznej tworzący przepisy prawa (w tym – organy jednostek samorządu terytorialnego) jest obowiązany przestrzegać zasady prawidłowej legislacji. Zgodnie z nimi, nie każda wola prawodawcy może wyznaczać treść obowiązującego prawa. Każdy prawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Dobór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. Przyjęte rozwiązania mają być adekwatne do zakładanego celu regulacji. W szczególności, organ tworzący regulacje prawne powinien dokonać oceny skutków regulacji, w kontekście wartości celu, do którego zmierza (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K.27/95, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 43, s. 281; wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 704).

Nie tylko poszczególne przepisy powinny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg logicznej poprawności i spójności dotyczy całego aktu normatywnego. Ocena logicznej poprawności stworzonego aktu normatywnego jest uwarunkowana znajomością zasad logiki formalnej (wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 703). Przy badaniu norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy unormowania te pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane. Nawet gdy obowiązek taki nie był przewidziany w wydanych przez Prezesa Rady Ministrów „Zasadach techniki prawodawczej” to i tak miałby on zastosowanie wobec organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zasady prawidłowej legislacji to zbiór reguł i zasad. Ich katalog oraz znaczenie nie są wyznaczone w sposób trwały i jednoznaczny, podlegają modyfikacjom (K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3, s. 5-6; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 673). Chodzi tak o przywoływanie przez doktrynę prawa i Trybunał Konstytucyjny nowych reguł i zasad, jak i nadawanie dotychczas wskazanym nowego sensu. Mimo że nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, to w sposób immanentny wynikają z istoty państwa prawnego.

Z konstytucyjnej zasady państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna (w tym podejmowana przez organy jednostek samorządu terytorialnego) musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Działaniem niezgodnym nie tylko z „Zasadami techniki prawodawczej”, ale przede wszystkim sprzecznym z art. 2 Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, nie pozwalających jednostce przewidzieć konsekwencji prawnych jej zachowań (wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. K.6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33, s. 448; wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, s. 1086. Zob. M. Pruszyński, *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1).

Z tak rozumianej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego warunku pierwotnego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Od racjonalnego prawodawcy oczekują oni stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok TK 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 16, s. 327). Jasne i jednocześnie precyzyjne tworzenie przepisów to warunek należytego komunikowania się prawodawcy z adresatami regulacji.

Zasadą konstytucyjną przyporządkowaną zasadzie państwa prawnego i rodzącą określone obowiązki w sferze działalności organów władzy publicznej, jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez jego organy prawa, określaną także jako zasada lojalności państwa wobec jednostki (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK w 2001 r., cz. I, poz. 6, s. 149; wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P.7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733). Wyraża się ona w takim stanowieniu prawa, aby nie stawało się ono swobodną pułapką dla jednostki i jej związków; aby jednostka mogła układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań; aby jednostka mogła funkcjonować w przekonaniu, że jej działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem także w przyszłości będą uznawane za zgodne z prawem. Podejmowane przez prawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów. Mają mieć oni czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK w 2001, cz. I, poz. 6,

s. 149-150; wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P.7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733). Szacunku dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty domaga się jej godność, a także jej wolność. Wyraża się ona tym, że jednostka według własnych preferencji układa swoje sprawy i ponosi odpowiedzialność za swoje decyzje (wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 134). Nie może natomiast ponosić odpowiedzialności za skutki zdarzeń i zjawisk wywołanych aktywnością prawotwórczą organu władzy publicznej (w tym - samorządowej).

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa opiera się na pewności prawa. Jest nią taki zespół cech prawa, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne (A. Zieliński, *Pewność prawa, [w] Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 44). Umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie możliwie pełnej znajomości przesłanek działania organów władzy publicznej oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P.3/00, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 25, s. 584; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15, s. 180; wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK.19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37, s. 379). Jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Pewność prawa wiąże się z niezaskakiwaniem adresatów regulacji kolejnymi pomysłami. Tak rozumiana przewidywalność działań organów władzy publicznej gwarantuje zaufanie do prawodawcy i stanowionego przezeń prawa. Zmiana prawa powinna być w ten sposób dokonywana, aby podmioty, których ona dotyczy, miały odpowiedni czas na racjonalne rozporządzenie swoimi interesami (orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2, s. 20; wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K.47/01, OTK w 2002 r., cz. I, poz. 6, s. 133; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 15, s. 181). W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, to inaczej zadecydowałaby o swoich prawach. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo jed-

nostka może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne oznacza także prawo sprawiedliwe (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P.3/00, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 25, s. 584).

Istotnym elementem konstytucyjnej zasady państwa prawnego jest zasada *lex retro non agit*. Treścią zasady *lex retro non agit* jako dyrektywy legislacyjnej skierowanej pod adresem organów stanowiących prawo jest zakaz nadawania prawu mocy wstecznej. Prawodawca nie może stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami. Akt normatywny działa z mocą wsteczną, kiedy początek jego stosowania ustalony został na czas wcześniejszy, aniżeli ten, w którym akt stał się obowiązujący, tj., w którym został prawidłowo ogłoszony (wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K.27/01, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 44, s. 352; wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK.19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37, s. 376; wyrok TK z 2 lipca 2007 r., sygn. K. 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72, s. 971). Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie. Zasadę niedziałania prawa wstecz rozumie się także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych (wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K.27/01, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 44, s. 352).

Zasada państwa prawnego znajduje swe rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną unormowań niekorzystnych dla obywateli, ale także w nakazie zachowania odpowiedniego *vacatio legis* przy wprowadzaniu w życie regulacji prawnych. Niedopuszczalne jest, aby nowo uchwalone przepisy zaskakiwały swych adresatów. Adresat ma mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji, na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 115). Nie może ponosić negatywnych konsekwencji działań lub zaniechań podmiotów uczestniczących w procesie prawotwórczym.

Nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie jakiegokolwiek *vacatio legis*, ale też nadanie mu odpowiedniego wymiaru czasowego (orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K.1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10, s. 79; orzeczenie TK z 15 lipca 1996 r., sygn. K.5/96, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 30,

s. 23). Okres tzw. spoczywania aktu normatywnego musi mieć charakter odpowiedni do natury wprowadzonego przepisu oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jednostkę. Ma być tym dłuższy im większe trudności mogą wiązać się z ułożeniem i zaplanowaniem ważnych spraw życiowych z uwzględnieniem wymagań stawianych w nowych regulacjach prawnych (wyrok TK z 27 listopada 1997 r., sygn. U.11/97, OTK w 1997 r., poz. 27, s. 509; wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 22; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K.48/04, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 15, s. 181). Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* może zależeć od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej. Wyjątkowo argument „ważnego interesu publicznego”, którego nie daje się wyważyć z interesem jednostki, może uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia okresu dostosowawczego (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. P.4/98, OTK w 1999 r., cz. I, poz. 29, s. 414; wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K.18/99, OTK w 2000 r., cz. I, poz. 1, s. 22).

Składową zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przezeń prawa jest obowiązek ochrony (poszanowania) przez prawodawcę interesu w toku (wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. P.7/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 53, s. 733). Jest on zobowiązany chronić działalność jednostki (i jej zrzeszeń), rozpoczęte na gruncie dotychczasowych przepisów. Prawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Niezależnie od nakazu ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*, z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego wynika, aby sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, aby mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny.

Przywołane zasady prawidłowej mają swoje umocowanie w wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasadzie państwa prawnego. **Są to cechy procesu prawotwórczego o charakterze uniwersalnym, odnoszące się do każdego, racjonalnie działającego prawodawcy, a nie tylko prawodawcy rządowego.** Mają one zastosowanie na zasadzie konstytucyjnej, niezależnie od tego, że w sposób całościowy i z rozwinięciem na technologię formułowania przepisów prawa, są przywołane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Z tego też powodu zasady techniki prawodawczej zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, chociaż nie wynika to z rangi rozporządzenia w systemie źródeł prawa, powinny być powszechnie stosowane, przez każdego prawodawcę. Co więcej, ich uniwersalny charakter sprawia, że mają

zastosowanie także do prawotwórczej działalności podmiotów, które nie są organami władzy publicznej, a tworzą akty prawne na wewnętrzne potrzeby danej organizacji, regulując zagadnienia dotyczące jej jednostek organizacyjnych czy też pracowników. Ze względu na zawartość rozporządzenia, a nie formę prawną, którą ono jest, treść tego rozporządzenia powinna mieć zatem zastosowanie także w działalności prawotwórczej organów jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioski

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest prawnie wiążące dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W systemie źródeł prawa akty prawa miejscowego nie są zatem hierarchicznie podporządkowane rozporządzeniom, jak również nie jest dopuszczone ustalanie w drodze rozporządzenia zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zawiera zbiór reguł prawidłowej legislacji i niezależnie od podmiotowego zakresu jego obowiązywania, reguły te są wiążące dla każdego racjonalnie działającego prawodawcy. Wobec tego *są wiążące także dla organów jednostek samorządu terytorialnego.*

Naruszenie w procesie tworzenia prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zasad techniki prawodawczej jest naruszeniem zasad techniki prawodawczej i jako takie podlega ocenie w ramach nadzoru i kontroli nad legalnością aktów prawa miejscowego. Podlega ocenie nie ze względu na fakt naruszenia przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ale z powodu naruszenia zasad techniki prawodawczej, które mają zastosowanie wobec każdego organu władzy publicznej, w tym – organów samorządu terytorialnego.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl