

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 1/2022

ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ DLA URZĘDNIKÓW

W ORGANACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO

dr Mariusz Paradowski

1. Wiadomości wstępne

W literaturze prawniczej dostrzega się brak opracowań będących analizą normatywną formułowania tekstów prawnych na szczeblu lokalnej administracji publicznej. Z tego względu warto stworzyć krótki komentarz do zasad techniki prawodawczej dla urzędników zatrudnionych w organach jednostek samorządu terytorialnego, którzy w swej pracy zawodowej napotykają na liczne trudności i niejasności w sposobie redagowania projektów aktów prawa miejscowego oraz innych źródeł lokalnego prawa. Podstawowym terminem prawnym w omawianym obszarze problemowym pozostaje pojęcie techniki prawodawczej. Nie posiada ono definicji legalnej, lecz ma ustaloną wykładnię doktrynalną. Na gruncie nauki prawna podkreśla się istotę i znaczenie techniki prawodawczej. *Technika prawodawcza to umiejętność polegająca na celowym, racjonalnym, opartym na wiedzy, formułowaniu przepisów prawnych i aktów normatywnych. Takie formułowanie przepisów prawnych i aktów normatywnych opiera się zazwyczaj na określonych wskazaniach. Stąd też częściej mianem „techniki prawodawczej” określa się zbiór takich wskazań skierowanych do podmiotów przygotowujących akty normatywne. W zależności od zakresu tych wskazań można mówić o „technice prawodawczej” w najszerszym, węższym i najwęższym znaczeniu tego terminu. W najszerszym znaczeniu do „techniki prawodawczej” zalicza się zarówno wskazania dotyczące formułowania i systematyzowania przepisów, jak i wskazania dotyczące metodyki przygotowania projektów aktów normatywnych oraz procedury prawodawczej. W znaczeniu węższym na „technikę prawodawczą” składają się wskazania dwójakiego rodzaju: a) mówiące jaką nadać formę rozstrzygnięciom prawodawcy co do ustanowienia norm o określonej treści, b) mówiące w jaki sposób włączyć nowe postanowienia przepisów prawnych w obowiązujący system prawny.*

W znaczeniu najwęższym „technika prawodawcza” to zbiór wskazań dotyczących wyłącznie systematyki wewnętrznej aktu normatywnego /M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor za S. Wronkowską, **Technika prawodawcza, Warszawa 2008, s. 1/**. W kontekście tego zróżnicowania należy odnotować, że perspektywie zakresu czynności urzędników służby publicznej wiodące znaczenie spełniają wszystkie trzy wymienione standardy rozumienia techniki prawodawczej. Pierwszy z nich niewątpliwie precyzuje reguły prawne sporządzania projektów aktów normatywnych oraz procedurę legislacyjną ich uchwalania, a zatem promulgację lokalnych źródeł prawa. Drugi sposób rozumienia techniki prawodawczej proponowany przez autorów odnosi się względem rodzaju aktu normatywnego oraz nowelizacji dotychczasowych przepisów prawnych w ramach uzupełnienia istniejących tekstów prawnych. Trzeci model ujęcia wymienionego pojęcia wskazuje na strukturę projektu aktu normatywnego w jego wewnętrznej budowie. Mając na uwadze powyższe kategorie pojęciowe trzeba zaznaczyć, iż każde z niniejszych form egzemplifikowania techniki prawodawczej wykazuje swoiste znaczenie dla pracowników struktur samorządowych zajmujących się tworzeniem lokalnych źródeł prawa.

Teoretyzując tymi słowami warto zauważyć, że podstawowym aktem normatywnym dotyczącym techniki prawodawczej w polskim systemie prawnym pozostaje *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, które stanowi załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” /Dz. U. z 2016 r. poz. 283/*. W doktrynie prawniczej przyjmuje się, iż rozporządzenie to (a konkretniej jego integralny element w postaci załącznika – „Zasady techniki prawodawczej”) zawiera przepisy prawne, które kształtują zasady właściwego (prawidłowego) przygotowania, w tym redagowania, aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz aktów prawa wewnętrznie obowiązującego (prawa wewnętrznego administracji). Przepisy te również dotyczą w określonym zakresie aktów prawa miejscowego, które należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego o ograniczonym terytorialnie (przestrzennie) zasięgu obowiązywania /D. Szafrąński, **Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami, Warszawa 2014, s. 3/**. Innymi słowami, przedmiotowy akt wykonawczy reguluje problematykę z zakresu budowy aktu normatywnego wskazując na klasyfikację przepisów prawnych, zagadnienia dotyczące nowelizacji obowiązujących źródeł prawa, zastosowanie tekstu jednolitego, prostowanie błędów, typizację źródeł prawa oraz typowe środki techniki prawodawczej. Szczegółowa analiza tych aspektów problemowych znajdzie swoje odzwierciedlenie w poniższych fragmentach opracowania.

2. Geneza zasad techniki prawodawczej

Wkraczając w płaszczyznę merytoryczną podejmującą wymienione aspekty procedowania lokalnych źródeł prawa elementarnie warto skoncentrować uwagę na genezie źródeł prawa dotyczących zasad techniki prawodawczej. Przyglądając się europejskiemu modelowi tworzenia prawa trzeba zwrócić uwagę, że *refleksja nad zasadami techniki prawodawczej pojawiła się właściwie dopiero w okresie wielkich kodyfikacji. Do końca XVIII w. pod pojęciem kodyfikacji rozumiano przede wszystkim wielkie kompilacje dotychczasowych praw. Jednym z ostatnich przykładów takiej "kodyfikacji" był Landrecht pruski z 1794 r. Kodyfikacje takie były siłą rzeczy równie kazuistyczne, jak wcześniejsze prawa, a ich tworzeniu nie towarzyszyła jakaś szczególna refleksja nad techniką prawodawczą. Na przełomie XVIII i XIX w. pojawiło się nowe podejście do kodyfikacji. Zanim to jednak nastąpiło musiało dojść do pewnego przewartościowania w myśleniu o tworzeniu prawa /zob. G. Wierczyński, **Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Warszawa 2009/***. Od tego momentu stopniowo rezygnowano z kazuistycznego ujęcia prawa na rzecz uszczegóławiania struktury projektu aktu normatywnego.

Pierwszym zestawieniem standardów techniki prawodawczej w historii polskiego prawodawstwa był *okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 99 z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń /Dz. Urz. Ministra Spraw Wewnętrznych z 1929 r. Nr 7, poz. 147/*. Przedmiotowe źródło prawa było stosunkowo związłym okólnikiem, lecz pomimo swej lapidarnej i enigmatycznej treści formułowało zasadę określoności prawa. Stosownie do treści tytułu VII wskazanego tekstu normatywnego: „język aktów winien być prosty, poprawny, zwięzły, jasny i wolny od wyrazów obcych. Zdania należy składać w stronie czynnej, unikając, o ile możliwości, strony biernej. Należy przestrzegać zasad jednolitej pisowni, ustalonej przez Akademię Umiejętności w Krakowie. Należy używać ustalonej terminologii prawniczej; pozatem użytego raz terminu dla oddania pewnego pojęcia, stosunku lub t. p. należy w danym akcie używać konsekwentnie, by nie dopuszczać do różnolitej interpretacji odnośnych postanowień”. Poza tym okólnik pomijał problematykę zasad tworzenia lokalnych źródeł prawa. Niemniej jednak rozwiązania prawne przyjęte na gruncie tego opracowania mogły być wykorzystywane przez samorząd terytorialny w procedurze stanowienia prawa. Kolejnym zbiorem reguł techniki prawodawczej adresowanym również wobec legislatury oraz egzekutywy było zarządzenie nr 55-63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 roku. Co ważne, niniejszy tekst nie został promulgowany, lecz ukazał się w formie pozycji książkowej autorstwa Prezydium Rady Ministrów pt. *Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55-63/4)*[1]. Nie wolno przemilczeć faktu, że wymieniona publikacja była kilkudziesięciostronicowym opracowaniem złożonym z siedemdziesięciu paragrafów. Rozwiązania normatywne przyjęte na gruncie tej pozycji książkowej zawierały niezwykle precyzyjne uregulowania, które w perspektywie kultury prawnej okresu XX – lécia międzywojennego zawierały znakomite zestawienie zasad tworzenia prawa. Dalej, odrębne źródła prawa charakteryzowały się dość skromną treścią, a zatem na tle innych aktów prawnych niniejsze standardy prawne wykazywały były postrzegane przez pryzmat doskonałości. Pomimo przyjętych w nim szczegółowych rozwiązań prawnych pojawiły się w nim wyłącznie treści z zakresu tworzenia ustaw i rozporządzeń. Następną pozycją omawiającą analizowane zagadnienia było zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, które analogicznie względem wymienionych publikacji nie ukazało się w formie aktu normatywnego. Pojawiło się ono drukiem autorstwa centralnych organów administracji rządowej w 1962 roku w pozycji książkowej pt. *Zasady techniki prawodawczej*, zawierało dwadzieścia cztery stronicie. Dalsze sposoby regulowania prawnego podejmowały omawianą problematykę w formie źródła prawa. Stało się to na mocy uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie *zasad techniki prawodawczej /M.P. z 1991 r., Nr 44, poz. 310/*, która utraciła moc obowiązującą w 2001 roku i została zastąpiona obecnie obowiązującym rozporządzeniem wykonawczym. Dział II tej uchwały został przeznaczony tematyce projektu aktu wykonawczego, jednak bez dokładnej precyzji pod względem jego rodzaju. W pozostałym zakresie źródło prawa w swej systematyce przypominało obecnie obowiązujące rozporządzenie dotyczące zasad techniki prawodawczej.

3. Zasady techniki prawodawczej w świetle obowiązujących przepisów wykonawczych

Dywagując w obszarze podjętej analizy prawnej koniecznym jest wskazać, że obowiązujące rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w dziale VI i VII dość wąsko precyzuje rozwiązania normatywne dotyczące lokalnych źródeł prawa tworzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że niniejsza regulacja pomija standardy prawne stanowienia przez samorząd terytorialny uchwał i zarządzeń. Prawodawca w treści przepisów zawartych w wymienionych działach przedmiotowego rozporządzenia odsyła do poprzedzających norm prawnych, znajdujących się na początku tego rozporządzenia wykonawczego dotyczących projektów ustaw.

[1] <https://bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/80088/edition/78337/content>

W ten sposób na gruncie tej regulacji prawnej dochodzi do zastosowania przepisów odsyłających wewnątrznie przy pomocy których kilkakrotnie nie powiela się rozwiązań normatywnych mających odniesienie względem wielu rodzajów projektów aktów prawnych systematycznie umieszczonych w różnych częściach tego rozporządzenia. Zgodnie z treścią przepisu § 143 *de lege lata* rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Przyjęte tutaj reguły tworzenia lokalnych źródeł prawa w oparciu o standardy determinujące stanowienie ustawodawstwa zwykłego zostaną omówione w dalszych częściach opracowania.

4. Uzasadnienie projektu aktu normatywnego

Nie pozostaje kwestią sporną, że niezmiernie ważnym elementem w procedurze legislacyjnej pozostaje sporządzenie uzasadnienia do projektowanego aktu normatywnego. Jego zakres musi odpowiadać przyjmowanym przez uchwałodawcę celom tworzenia prawa. W literaturze prawniczej dostrzega się, iż *dobrze uzasadnienie umożliwia wysoki poziom debaty nad prawem, niejako wymusza wysoki poziom zajmowanych w dyskusji stanowisk co do racjonalności i sprawiedliwości regulacji oraz jej konstytucyjności, a także skuteczności prawa i jego ekonomiczności. Poprawne uzasadnienie umożliwia ocenę przejrzystości regulacji i poziomu jej demokratyczno-konsensualnego charakteru, co sprzyja też uznaniu wspólnotowego wyrazu i społecznej sprawności regulacji* /**J. Oniszczyk za J. Wróblewskim, Tworzenie aktów normatywnych jako instrument polityki publicznej. Technika budowy tekstu [w:] Studnia z Polityki Publicznej nr 3, Warszawa 2014, s. 47-48/**. Innymi słowy, tekst uzasadnienia źródła prawa wyprowadza dyskusję nad potrzebą stworzenia regulacji prawnej o treści proponowanej przez normodawcę. Im większa logiczna precyzja założeń i celów przyjmowanych rozwiązań prawnych, tym większe prawdopodobieństwo ich przyjęcia w lokalnej procedurze legislacyjnej. W perspektywie tych standardów stanowienia prawa kolegialne organy stanowiące i kontrolne wspólnie z podmiotami zainteresowanymi uregulowaniem prawnym mogą dyskutować, debatować i polemizować nad koncepcjami przyjętymi w projektowanym akcie normatywnym. Trzeba również pamiętać, że uzasadnienie projektu źródła prawa powinno przedstawiać możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalania projektowanego aktu normatywnego środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, że środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia, przedstawienie osiągniętych wyników. Takie spojrzenie na rzeczywistość niewątpliwie pozwala wykazać, iż proponowane w projekcie rozwiązania są jedynym pożądanym sposobem wypełnienia luki prawnej. Analogiczne mechanizmy prawne stosowane są w procedurze legislacyjnej ustawy, o czym mowa w treści § 12 analizowanego rozporządzenia. Warto dodać, że poprawnie przygotowane uzasadnienie projektowanego aktu normatywnego powinno być jasne, czytelne, zwięzłe i sporządzone prostym językiem, które będzie zrozumiałe przez każdego czytelnika.

5. Struktura (budowa) lokalnych źródeł prawa

Analizując powyższą problematykę nie pozostaje kwestią sporną, iż znamiennej materią w sferze zasad techniki prawodawczej pozostaje struktura (budowa) źródeł prawa, w tym aktów prawa miejscowego. Przedmiotowe rozporządzenie koncentruje uwagę głównie na systematyce ustawodawstwa zwykłego. Przyjęte w nim rozwiązania normatywne dotyczące projektu ustawy w swej zasadniczej części posiadają swoiste odniesienie względem lokalnych źródeł prawa. Niewątpliwie za takim argumentem przemawiają względy regulacji prawnej uwzględnionej w dziale VI i VII niniejszego aktu wykonawczego.

W konsekwencji tych stwierdzeń uznać trzeba, że akt normatywny w klasycznej budowie składa się z: tytułu, preambuły, przepisów merytorycznych ogólnych, przepisów merytorycznych szczegółowych, przepisów zmieniających, przepisów epizodycznych, przepisów przejściowych i dostosowujących oraz przepisów końcowych. Wymienione kategorie przepisów prawnych ulegają dalszemu podziałowi. I tak, wśród grupy przepisów merytorycznych ogólnych wymienia się normy prawne określające przedmiot regulacji prawnej (zakres aktu prawnego), sferę podmiotową, definicje legalne umieszczone w słowniczku lub indywidualnie rozproszone w tekście prawnym, zasady ogólne oraz klauzule generalne. Co więcej, pośród grupy przepisów merytorycznych szczegółowych wskazuje się na przepisy prawa materialnego, przepisy prawa formalnego (normy proceduralne) oraz przepisy prawa ustrojowego. Ostatnie z nich podlegają dalszej typologii. W gronie tych przepisów wyodrębnia się przepisy kreujące organ administracji publicznej, przepisy zadaniowe oraz przepisy kompetencyjne. Na uwagę zasługuje fakt, że lokalne źródła prawa nie mogą zawierać przepisów karnych. Zostały one zastrzeżone na rzecz ustawodawstwa krajowego. Fakultatywnym elementem aktu normatywnego jest preambuła.

Tytuł aktu normatywnego

W tytule aktu normatywnego w oddzielnych wierszach zamieszcza się: oznaczenie rodzaju aktu (uchwała[1], zarządzenie[2]) wraz numerem porządkowym, nazwą organu administracji publicznej (Rada Gminy, Wójt), datę aktu prawnego oraz określenie przedmiotu źródła prawa (w sprawie uchwalenia budżetu gminy).

Przykład nr 1:

**Uchwała Nr 67/2021
Rady Gminy Zieleniec
z dnia 17 marca 2021 r.
w sprawie uchwalenia budżetu gminy**

**Zarządzenie Nr 0050.16.2021
Wójta Gminy Zieleniec
z dnia 12 lipca 2021 r.
w sprawie skrócenia pracownikom urzędu gminy godzin czasu pracy w okresie letnim ze
względu na temperaturę otoczenia**

Preambuła

Istotnym elementem treści aktu normatywnego pozostaje preambuła. Na jej temat wypowiada się doktryna prawnicza. *Preambuła (arenga) to uroczysty wstęp do aktu normatywnego, wyjaśniający okoliczności jego wydania oraz określający cele, jakim powinien on służyć. Termin „preambuła” pochodzi od łacińskiego słowa preambulus, co oznacza „idący przed kimś”. Samo pojęcie arengi jest bardzo ogólne i dopiero jego doprecyzowanie, polegające na odwołaniu się do konkretnego aktu, pozwala zrozumieć cel jej zamieszczenia (...)* Preambułę można odnaleźć zazwyczaj w aktach o charakterze powszechnie obowiązującym – regulujących jakąś doniosłą społecznie kwestię lub o istotnym znaczeniu politycznym. Do tych zaliczane są przede wszystkim konstytucje, umowy międzynarodowe oraz ustawy regulujące kwestie istotne dla ustroju państwa. Głównym zadaniem preambuły jest przekazanie adresatom dokumentu jego ratio legis, czyli założonego przez prawodawcę celu. Cel ten zazwyczaj jest czymś doniosłym i niecodziennym. W przypadku konstytucyjnych ustrojodawca bardzo często wskazuje we wstępie podstawy historyczne i polityczne uchwalenia danego aktu normatywnego oraz umieszcza go na tle tradycji ustrojowej państwa i wydarzeń, które towarzyszyły jego przyjmowaniu /B. Sosnowski za M. Szymczak oraz L. Wiśniakowską, **Geneza, rola i cechy preambuły w aktach prawnych [w:] Studenckie Stowarzyszenie Etyki Prawniczej Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM, Poznań 2016, s. 207-208/.**

Nie może umknąć uwadze, iż preambuła w strukturze aktu normatywnego stanowi przykład linii demarkacyjnej oddzielającej część nieartykułową oraz artykułową. W literaturze prawniczej istnieją niejednoznaczne poglądy na temat jej natury prawnej. *Preambuła nie ma charakteru normatywnego, gdyż jest ona swoistym oświadczeniem ustawodawcy co do celów lub wartości przez niego preferowanych* /M. Kaczocho, M. Mazuryk, **Legislacja administracyjna, Warszawa 2019, s. 35/**. Jednocześnie należy podkreślić, że arena może być zamieszczana w lokalnych źródłach prawa, w szczególności aktach prawa miejscowego. Co ważne, preambuła podlega uchyleń w wzorem norm prawnych zawartych w przepisach. Klasycznym tego przykładem pozostaje usunięcie preambuły obecnie nieistniejącej już w ustawie z dnia 26 czerwca 1976 r. - Kodeks pracy /Dz. U. 1974 Nr 24 poz. 141/. W brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia k. p. treść preambuły brzmiała następująco: *Praca w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w państwie ludu pracującego, jest podstawowym prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela*. Zmiana ustroju politycznego państwa nie mogą respektować wartości istniejących w socjalistycznej praworządności. Taki stan rzeczy skłania do zaliczenia preambuły do części artykułowej aktu normatywnego.

Przykład nr 2:

**W trosce o lokalne dobro wspólnoty samorządowej,
mając na uwadze tradycję narodową i rozwój intelektualny polskiej młodzieży
będących źródłem prawdy, sprawiedliwości i piękna,
tworzy się uchwałę wdrażającą wartości społeczno-kulturowe
przyświecające zachowaniu dziedzictwa narodowego ,
a zatem tworzy się, co następuje:**

Definicje legalne

Nie może umknąć uwadze problematyka definicji legalnych stosowanych w lokalnych źródłach prawa. W systemie prawnym nie istnieje definicja legalna definicji legalnej. Niemniej jednak przez definicję legalną przyjmuje się ustalony przez nowomotwórcę sposób rozumienia określonego pojęcia prawnego. Wskazuje się również, iż *najczęściej definicje legalne mają budowę równościową, tj. zawierają zwrot objaśniany (definiendum), łącznik definicyjny (np. „jest to”) i zwrot objaśniający (definiens)* /M. Bartoszewicz, **Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa [w:] Dookoła Wojtek ... Księga Pamiątkowa Poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, praca zbiorowa pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego oraz K. Wójtowicza, Wrocław 2018, s. 356/**. Należy zauważyć, że formułując treść definicji legalnej pierwsze słowo w definiensie powinno odpowiadać terminowi nadrzędnemu wobec definiendum. Niniejsze ujęcie lingwistyczne będzie stanowiło gwarancje czytelności tej definicji oraz dawało obraz logicznej budowy zdania.

Na temat definicji legalnych przyjęto standardy prawne ich tworzenia wskazane w omawianym rozporządzeniu. Reguły te w swej zasadniczej części posiadają odniesienie wobec ustawy, jednak mogą być stosowane wobec innych źródeł prawa. I tak, w myśl treści przepisu § 146 i nast. wymienionego aktu normatywnego w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: dane określenie jest wieloznaczne; dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe oraz ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym. Jeżeli dane określenie ma być używane w jednym znaczeniu w obrębie całej ustawy lub innego aktu normatywnego albo całej jednostki systematyzacyjnej danego aktu, jego definicję zamieszcza się odpowiednio w przepisach ogólnych tego aktu albo w przepisach ogólnych danej jednostki systematyzacyjnej.

Jeżeli dane określenie ma być używane w ustalonym znaczeniu tylko w obrębie zespołu przepisów, jego definicję zamieszcza się w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów. Jeżeli ustawa zawiera wiele wielokrotnie powtarzających się określeń wymagających zdefiniowania, ich definicje można zamieścić w wydzielonym fragmencie przepisów ogólnych ustawy, oznaczając ten fragment nazwą „Objaśnienia określeń ustawowych”. Definicję formułuje się tak, aby wskazywała w sposób niebudzący wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń, w szczególności nadaje się jej postać: „Określenie „a” oznacza b.” albo „Określenie „a” znaczy tyle co wyrażenie „b”.”. Jeżeli względy stylistyczne przemawiają za inną formą definicji, używa się zwrotu łączącego „jest to”. W przepisie, w którym formułuje się definicję, nie wprowadza się skrótu dla oznaczenia określenia definiowanego. Proponowana przez projektodawcę definicja legalna ujęta w aktach prawa miejscowego nie może być sprzeczną z definicją legalną zawartą w ustawie. W praktyce techniki prawodawczej lokalnych źródeł prawa w przypadku zastosowania definicji legalnych często akty wykonawcze zawierają przepisy odsyłające zewnętrznie do aktów ustawowych.

Przykład nr 3:

Ilekróć w uchwale jest mowa o:

- 1) organie należy przez to rozumieć Głównego Inspektora do Spraw witaminizacji ludności**
- 2) osobie podlegającej witaminizacji należy przez to rozumieć człowieka wymagającego podania suplementów witamin**
- 3) pacjencie – należy przez to rozumieć pacjenta w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i rzeczniku Praw Pacjenta**
- 4) witaminie należy przez to rozumieć grupę organicznych związków chemicznych o różnorodnej budowie, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania żywego organizmu,**

Klauzule generalne

W sferze działania prawna wśród grupy przepisów merytorycznych ogólnych wymienia się klauzule generalne. Zdaniem doktryny prawniczej *klauzulę generalną definiuje się jako niedookreślony znaczeniowo zwrot języka prawnego, odsyłający do ogólnie ukierunkowanych ocennych kryteriów pozaprawnych, których treść ustalana jest ostatecznie w procesach stosowania prawa. Fundamentalną funkcją klauzul generalnych jest wprowadzenie elastyczności do procesu decyzyjnego. Posługując się klauzulą generalną, ustawodawca rezygnuje z prymatu wartości wewnętrznych stosowania prawa, tj. legalności, jednolitości i pewności treści podejmowanych decyzji, na rzecz wartości zewnętrznych, tzn. sprawiedliwości i słuszności, które odgrywają istotną rolę już podczas ustalania treści przepisów prawa, a następnie są wykorzystywane ponownie do ich korygowania w procesie stosowania prawa* /P. Błaszaków za L. Leszczyńskim, **Znaczenie klauzuli zasad współżycia społecznego w kontekście nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych [w:] Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym, praca zbiorowa pod red. L. Zacharko, Katowice 2016, s. 10/**. W świetle tych argumentów odnotować trzeba, że znaczenie klauzul generalnych spełnia wiodącą rolę w prawie prywatnym. Tutaj działa autonomia woli stron stosunku cywilno-prawnego, inaczej niż w prawie administracyjnym. Prawa i obowiązki obywateli na gruncie prawa publicznego determinowane są treścią normy prawnej, którą należy stosować *expressis verbis*, chyba że w ramach władzy dyskrecjonalnej ustawodawca umożliwi organowi administracji publicznej stosowanie luzu decyzyjnego. Przechodząc na grunt analizy dotyczącej wykorzystywania klauzul generalnych w polu lokalnych źródeł prawa obowiązkiem jest wspomnieć, że akty prawa miejscowego mogą posługiwać się pojęciami nieostrymi analogicznymi względem klauzul generalnych zastosowanych w ustawowych i ponadustawowych aktach prawnych. Uchwałodawca nie powinien samodzielnie tworzyć nowych pojęć nieostrych, bowiem taki stan rzeczy mógłby zmierzać do modyfikacji intencji prawodawcy wyrażonej w ustawie.

Przykład nr 4:

W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie *interes społeczny i słuszny interes obywateli.*

Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze *społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego.*

Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

Powództwo o ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa może wytoczyć także prokurator, jeżeli wymaga tego *dobro dziecka lub ochrona interesu społecznego.*

Zasady ogólne

Znaczenie zasad ogólnych w obszarze lokalnych źródeł prawa ma swoiste znaczenie. Uchwałodawca tworzący projekt akty normatywnego często odwołuje się do reguł prawnych będących fundamentem dla całego źródła prawa w świetle których wykładnia przepisów sporządzanego źródła prawa musi być spójna i jednolita. Co więcej, istota zasad ogólnych ułatwia prawidłową wykładnię prawa oraz stanowienie innych źródeł prawa mając na uwadze standardy prawne przyjęte na mocy zasad ogólnych. *Wedle poglądów doktryny prawniczej cechą odróżniającą zasady prawa od innych przepisów prawa jest ich usytuowanie w strukturze systemu prawa. Zdaniem tego autora, łącząc umiejscowienie zasady w hierarchicznej konstrukcji systemu prawa z pełnioną w nim (systemie) rolą, wyróżnić można: zasady całego systemu prawa (zasady systemowe), zasady części systemu prawa (zasady gałęziowe), zasady aktu normatywnego, zasady partykularnych instytucji prawnych. Zasadami całego systemu prawa są konstytucyjne zasady prawa. Wysłowienie ich w przepisach ustawy zasadniczej daje im najwyższą moc prawną. Zasadami części systemu prawa będą najczęściej normy kodeksowe oraz normy innych ustaw „kluczowych” dla poszczególnych gałęzi prawa. Za zasady aktu normatywnego uchodzą głównie normy części ogólnej tego aktu. Z kolei zasady instytucji prawnych to te normy konstrukcji danej instytucji, które regulują jej cechy „szczególnie istotne”* /K. Samulska za G. Maroń, **Zasada szybkości i prostoty postępowania administracyjnego w prawie polskim, Warszawa 2017, s. 4/.**

Przykład nr 5:

Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Przepisy prawa materialnego

Wśród triady przepisów merytorycznych szczegółowych wymienia się m. in. przepisy prawa materialnego. Zgodnie z treścią § 25 analizowanego aktu wykonawczego przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Przepis podstawowy może wyjątkowo wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi, jeżeli: adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie; celowe jest, aby określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy; powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista. Innymi słowy, normy materialno-prawne wskazują na uprawnienia lub obowiązki ich adresata, który usytuowany jest na zewnątrz organów władzy publicznej. Nie oznacza to, że przedmiotowe normy prawne określają uprawnienia lub obowiązki proceduralne bądź wyrażają obowiązki organu administracji publicznej. Tym bardziej, że w sferze działania prawa administracyjnego pojęcie obowiązku podmiotu publicznego egzemplifikowane jest przez pryzmat jego kompetencji. Co również istotne, organ władzy publicznej nie powinien być postrzegany w kategoriach uprawnienia do określonego zachowania się, bowiem realizując kompetencję nie może od niej odstąpić. W takiej sytuacji doszłoby do negatywnego sporu kompetencyjnego, gdyż w warunkach istnienia normy prawnej nakładającej na podmiot prawny określoną kompetencję, żaden z organów nie uznałby się za właściwy do działania prawnego.

Przykład nr 6:

Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych.

Obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy prawa ustrojowego

Przepisy prawa ustrojowego w polu prawa publicznego mają charakter norm regulujących organizację władzy publicznej. Powszechnie uznaje się, że pominięcie wymienionych przepisów w strukturze aktu normatywnego oznaczałoby pozbawienie możliwości zrealizowania przepisu materialno-prawnego. W celu skonkretyzowania normy materialno-prawnej niezbędne jest istnienie organu administracji publicznej, który w wykonaniu swej kompetencji udziela obywatelom uprawnień podmiotowych lub nakłada na jednostki ustawowe obowiązki prawne. Przepisy prawa ustrojowego podlegają dalszym podziałom szczegółowym. I tak, wyodrębnia się normy kreujące organ administracji publicznej, normy zadaniowe oraz normy kompetencyjne.

Przepisy kreujące organ administracji publicznej tworzą lub powołują do działania określony podmiot prawa publicznego.

Przykład nr 7:

Tworzy się Narodowe Centrum Nauki, zwane dalej Centrum.

Powołuje się Głównego Inspektora Żeglugi Morskiej, zwanego dalej Głównym Inspektorem.

Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych powołuje Sejm za zgodą Senaty na 4-letnią kadencję.

Przepisy prawa formalnego (normy proceduralne)

Przepisy proceduralne należą do grupy najbardziej rozpoznawanych rodzajów przepisów. Wskazują one bowiem na procedurę postępowania przed organami administracji publicznej. Regulują one także uprawnienia lub obowiązki procesowe jednostek, które nie są uprawnieniami lub obowiązkami materialno-prawnymi. Niniejsza grupa przepisów na mocy ustawy kształtuje procedurę administracyjną, cywilną oraz karną. Nie oznacza to jednak, że wymienione normy prawne nie występują w innych aktach prawnych.

Przykład nr 8:

Wniosek w sprawie udzielenia pomocy finansowej może być złożony w formie elektronicznej.

Termin do wniesienia odwołania wynosi 14 dni, licząc od dnia doręczenia decyzji.

Stawiennictwo świadka do udziału w rozprawie administracyjnej jest obowiązkowe.

Przepisy końcowe

Wśród grupy przepisów końcowych wymienia się: przepisy uchylające oraz przepisy o wejściu w życie aktu prawnego. Przepisy derogujące w myśl paremii łacińskiej *lex posterior derogat (legi) priori* dokonują usunięcia z obrotu prawnego aktu prawnego, który zastępowany jest późniejszym źródłem prawa.

Przykład nr 9:

Traci moc uchwała Nr 23/XI/2007 Rady Gminy Zieleniec z dnia 11 listopada 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2007 r. Nr 56, poz. 234)

Uchyła się uchwałę Nr 59/V/2011 Rady Gminy Zieleniec z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie zasad usuwania śmieci w gminie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2011 r. Nr 12, poz. 2334)

Znosi się uchwałę Nr 78/II/2011 Rady Gminy Zieleniec z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie zasad przeprowadzenia konkursu na projekt architektoniczny posągu Adama Mickiewicza

Przepisy o wejściu w życie aktu normatywnego

Ostatnim przepisem w strukturze aktu normatywnego projektowanego na szczeblu jednostki samorządu terytorialnego będzie norma prawna wskazująca na termin wejścia w życie aktu prawnego. Wymaga jednak wyjaśnienia fakt, że akty prawa miejscowego podlegają promulgacji w dziennikach urzędowych poszczególnych województw i wchodzi w życie w terminie wskazanym w tym przepisie, licząc od dnia ogłoszenia źródła prawa w publikatorze. Termin liczony od dnia ogłoszenia do czasu jego wejścia w życie oznaczony jest mianem terminu *vacatio legis*.

Przykład nr 10:

Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Podsumowanie

Problematyka dotycząca zasad techniki prawodawczej dla urzędników w organach jednostek samorządu terytorialnego jest ważnym zagadnieniem normatywnym chociażby z tego względu, że pracownicy organów administracji publicznej niejednokrotnie napotykają na liczne trudności związane z procedurą tworzenia lokalnych źródeł prawa. Współcześnie wiele osób zatrudnionych w aparacie administracyjnym posiada wykształcenie wyższe. Nie zawsze jednak obszar tego wykształcenia odpowiada wiedzy koniecznej do prawidłowego redagowania tekstów prawnych. Zgłębianiu tej tematyki sprzyja upływ czasu i doświadczenie urzędnicze w polu projektodawczym. System szkolnictwa wyższego umożliwia również podejmowaniu studiów podyplomowych przygotowujących osoby do wykonywania pracy związanej ze stanowieniem prawa. Adresatem tego kształcenia w głównej mierze pozostają nieprawnicy, którzy muszą uzupełniać wiedzę w tym zakresie. Z tego względu przedmiotowe opracowanie może okazać się przydatne dla pracowników rozpoczynających zatrudnienie w administracji publicznej, którzy dopiero wkraczają w płaszczyznę redagowania treści źródeł prawa. Na tym etapie znajomości techniki prawodawczej absolwent studiów technicznych, a w szczególności geodezji i kartografii, architektury, gospodarki przestrzennej, budownictwa, ekonomii etc., co uzasadnione, nie posiadają szerokiego spektrum informacji w sferze dotyczącej zasad tworzenia prawa. Warto zatem tworzyć przydatne komentarze, które mogą być pomocnym przykładem w wykonywaniu urzędniczych obowiązków służbowych.

O AUTORZE

Mariusz Paradowski - doktor nauk prawnych, kwalifikacje III stopnia uzyskał na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Dysertację doktorską pt. Pozwolenie budowlane napisał pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Józefa Filipka. Był słuchaczem studiów podyplomowych z zakresu prawa, ekonomii i pedagogiki: w Warszawskiej Szkole Zarządzania – Szkole Wyższej w Warszawie, Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Politechnice Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki w Krakowie, Politechnice Częstochowskiej oraz Wyższej Szkole Zarządzania w Częstochowie. Studia magisterskie ukończył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, styczeń 2022