Proces i wyrok

Proces jako struktura normatywna i instytucjonalna

Proces sądowy stanowi jedną z fundamentalnych instytucji prawa, będąc zarazem mechanizmem rozstrzygania sporów oraz formą realizacji władzy publicznej. Jego istota nie sprowadza się wyłącznie do sekwencji czynności proceduralnych, lecz obejmuje całościową strukturę normatywną, której celem jest zapewnienie sprawiedliwego i zgodnego z prawem rozstrzygnięcia. Proces funkcjonuje jako uporządkowana przestrzeń, w której fakty społeczne podlegają jurydyzacji, a konflikty zostają przekształcone w problemy prawne.

W ujęciu teoretycznoprawnym proces jest narzędziem mediującym pomiędzy rzeczywistością pozaprawną a porządkiem normatywnym. Strony procesu wnoszą do niego swoje narracje, interesy i interpretacje zdarzeń, które następnie podlegają formalnej ocenie zgodnie z regułami dowodowymi i proceduralnymi. Tym samym proces nie jest prostym odzwierciedleniem rzeczywistości, lecz jej rekonstrukcją dokonywaną w ramach określonych reguł prawnych.

Istotnym elementem procesu jest jego formalizm, który bywa postrzegany ambiwalentnie. Z jednej strony formalizm zapewnia równość stron, przewidywalność działań organów oraz ochronę przed arbitralnością. Z drugiej strony może prowadzić do sytuacji, w których rozstrzygnięcie oddala się od potocznego rozumienia sprawiedliwości. Prawo procesowe musi zatem nieustannie balansować pomiędzy efektywnością a gwarancyjnością.

Proces sądowy pełni również funkcję legitymizującą władzę sądowniczą. Jawność postępowania, możliwość kontroli instancyjnej oraz obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć wzmacniają zaufanie społeczne do sądów. Proces nie kończy się bowiem w momencie ogłoszenia wyroku, lecz trwa także w sferze

społecznej percepcji prawa i jego instytucji.

W tym sensie proces należy postrzegać jako dynamiczny mechanizm komunikacyjny, w którym prawo „rozmawia” ze społeczeństwem. Każdy etap postępowania, od wniesienia sprawy po wydanie wyroku, stanowi element tej komunikacji i wpływa na sposób, w jaki prawo jest rozumiane i akceptowane przez obywateli.

Wyrok jako akt władczy i akt interpretacyjny

Wyrok sądowy jest kulminacyjnym momentem procesu, w którym następuje formalne rozstrzygnięcie sporu lub odpowiedzialności. Jako akt władczy wyrok wiąże strony i organy państwa, wywołując określone skutki prawne. Jednocześnie jest on aktem interpretacyjnym, w którym sąd dokonuje wykładni norm prawnych oraz ich zastosowania do ustalonego stanu faktycznego.

Charakter wyroku jako aktu interpretacyjnego sprawia, że nie jest on jedynie mechanicznym wynikiem subsumcji. Sąd, wydając wyrok, dokonuje wyborów interpretacyjnych, które mogą mieć znaczenie nie tylko dla konkretnej sprawy, lecz także dla przyszłej praktyki orzeczniczej. W tym sensie wyrok uczestniczy w procesie tworzenia prawa, zwłaszcza w systemach, w których orzecznictwo odgrywa istotną rolę precedensową.

Wyrok musi być uzasadniony, a uzasadnienie to stanowi integralną część rozstrzygnięcia. Uzasadnienie pełni funkcję kontrolną, perswazyjną oraz edukacyjną. Pozwala stronom zrozumieć motywy rozstrzygnięcia, umożliwia kontrolę instancyjną oraz kształtuje standardy interpretacyjne. Brak rzetelnego uzasadnienia podważa autorytet wyroku i osłabia zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

Jednocześnie wyrok jest aktem o silnym wymiarze symbolicznym. Dla stron postępowania często stanowi on moment definitywnego rozstrzygnięcia konfliktu, który może mieć dalekosiężne konsekwencje osobiste, majątkowe lub społeczne. Prawo, poprzez

wyrok, ingeruje w życie jednostek w sposób bezpośredni i często nieodwracalny.

W związku z tym wyrok nie może być postrzegany wyłącznie jako formalny dokument procesowy. Jest on także wyrazem aksjologii systemu prawnego, w którym zapada. Sposób argumentacji, język uzasadnienia oraz wrażliwość na kontekst społeczny świadczą o tym, jakie wartości są faktycznie realizowane przez prawo w działaniu.

Relacja między procesem a wyrokiem

Proces i wyrok pozostają ze sobą w ścisłej relacji funkcjonalnej i normatywnej. Proces tworzy ramy, w których wyrok może zostać wydany, natomiast wyrok nadaje sens i cel całemu postępowaniu. Bez perspektywy wyroku proces traci swoją teleologiczną spójność, stając się jedynie sekwencją czynności pozbawionych finalnego znaczenia.

Jakość wyroku jest w dużej mierze determinowana jakością procesu. Rzetelność postępowania dowodowego, poszanowanie praw stron oraz przestrzeganie zasad proceduralnych wpływają bezpośrednio na trafność i akceptowalność rozstrzygnięcia. Wadliwy proces rodzi ryzyko wydania wyroku niesprawiedliwego, nawet jeśli formalnie zgodnego z prawem.

Z drugiej strony wyrok pełni funkcję oceny procesu. W postępowaniu odwoławczym lub kasacyjnym analizie podlega nie tylko treść rozstrzygnięcia, lecz także sposób jego osiągnięcia. Tym samym wyrok staje się narzędziem autorefleksji systemu prawnego, umożliwiając korektę błędów proceduralnych.

Relacja między procesem a wyrokiem ujawnia również napięcie pomiędzy prawdą materialną a prawdą formalną. Proces operuje regułami dowodowymi, które nie zawsze pozwalają na pełne odtworzenie rzeczywistego przebiegu zdarzeń. Wyrok opiera się zatem na prawdzie procesowej, która jest wynikiem procedury, a nie absolutnym odzwierciedleniem faktów.

To napięcie rodzi pytania o granice odpowiedzialności sądu oraz o sens pojęcia sprawiedliwości procesowej. Czy sprawiedliwy wyrok to taki, który odpowiada rzeczywistości, czy raczej taki, który został wydany w wyniku uczciwego procesu? Odpowiedź na to pytanie pozostaje jednym z centralnych problemów teorii prawa.

Proces, wyrok i społeczne postrzeganie sprawiedliwości

Proces i wyrok funkcjonują nie tylko w sferze normatywnej, lecz także w przestrzeni społecznej. Społeczne postrzeganie sprawiedliwości w dużej mierze zależy od tego, jak obywatele oceniają przebieg postępowań oraz treść wydawanych rozstrzygnięć. Nawet formalnie poprawny wyrok może spotkać się z krytyką, jeśli proces był postrzegany jako niesprawiedliwy lub niezrozumiały.

Media odgrywają istotną rolę w kształtowaniu obrazu procesu i wyroku. Selektywne relacjonowanie przebiegu sprawy lub uproszczone interpretacje rozstrzygnięć mogą prowadzić do zniekształcenia społecznego odbioru prawa. W takich warunkach sądy stają przed wyzwaniem komunikacyjnym, polegającym na konieczności zachowania transparentności bez naruszania zasad procesowych.

Wyrok, jako finalny akt procesu, często staje się symbolem sukcesu lub porażki wymiaru sprawiedliwości. Szczególnie w sprawach o dużym znaczeniu społecznym jedno rozstrzygnięcie może wpłynąć na postrzeganie całego systemu prawnego. Odpowiedzialność sądu wykracza wówczas poza indywidualną sprawę i obejmuje także wymiar instytucjonalny.

Proces pełni w tym kontekście funkcję edukacyjną. Poprzez obserwację postępowań obywatele uczą się, jak działa prawo, jakie są ich prawa i obowiązki oraz jakie wartości są chronione przez państwo. Transparentny i rzetelny proces wzmacnia kulturę prawną społeczeństwa.

Ostatecznie relacja między procesem a wyrokiem stanowi jeden z

kluczowych elementów legitymizacji prawa. Sprawiedliwość proceduralna i przekonujące uzasadnienie wyroku są warunkiem akceptacji rozstrzygnięć nawet wtedy, gdy są one niekorzystne dla jednej ze stron.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.

Zakończenie pracy Akty prawa miejscowego

W konkluzji trafne wydaje się jedno stanowisko: w dziedzinach należących do rzeczowego zakresu działania rad gmin oraz ich zarządów, poza uprawnieniami prawotwórczymi urządzonymi na zasadzie generalnej klauzuli kompetencyjnej, dotyczącymi ,,przepisów porządkowych" w rozumieniu art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2, a także w znacznie węższym zakresie dotyczącymi ,,statutów" gmin i innych spraw wymienionych w art. 40 ust. 2 – mogą być wydawane akty prawotwórcze powszechnie obowiązujące tylko wówczas, gdy pozwalają na to ustawy i podustawowe przepisy materialnoprawne.

Inaczej mówiąc również autonomia organów samorządowych w zakresie materii statutowej i innych spraw wymienionych w art. 40 ust. 2 ma zasięg ograniczony, ponieważ liczne ustawy i akty podustawowe regulują zagadnienia ,,zaczepiające" lub ,,konsumujące" normatywnie dziedziny owej samodzielności normodawczej samorządów. Jeśli zaś chodzi o przepisy porządkowe w sensie określonym w podanych przepisach, to i tutaj nie istnieje pełna autonomia prawotwórcza rad i gmin i ich zarządów, ponieważ uregulowanie niektórych spraw z zakresu porządku publicznego itp. już w drodze, np. rozporządzenia

ministra lub rozporządzenia porządkowego wojewody (art. 22 ust. l ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej), ,,konsumuje" niejako daną problematykę jako przedmiot unormowań lokalnych.

Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje – bylejakość legislacyjna, świadoma decyzja utrzymania *status quo wite?* – redakcja art. 53 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej zawierającego klauzulę generalną domniemania właściwości organów administracji rządowej, chociaż art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym ustanawia domniemanie generalnej kompetencji gminy we wszystkich sprawach publicznych nie zastrzeżonych w ustawach na rzecz innych podmiotów. Redystrybucję zadań i kompetencji – również prawotwórczych – powołany art. 53 ust. l przeprowadza w ten sposób, że przekazuje do właściwości wojewodów zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej i o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, jeżeli zadania te i kompetencje nie zostały przekazane, w odrębnych ustawach, organom samorządu terytorialnego lub innym organom.

Podobne ujęcie zawarte jest w art. 53 ust. 2, jeśli chodzi o przejęcie przez kierowników urzędów rejonowych zadań i kompetencji terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej i szczególnej stopnia podstawowego. Oznacza to w efekcie – jak pisze M. Kulesza – że fundamentalna i ogólna reguła domniemania właściwości gminy zawarta w art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym została przekreślona lub, ,,mówiąc bardziej delikatnie, odłożona na przyszłość". W tym kontekście bardzo kiepsko przedstawia się jedna z głównych wartości doktrynalnego modelu samorządu terytorialnego – zasada ochrony samodzielności gminy, której realizację w ustawodawstwie *de legę lata* objaśniają B. Adamiak i J. Borkowski [B. Adamiak, J. Borkowski, Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr

1-2, s. 39, 43.].

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.

Rola prawa miejscowego

Miejsce i rola aktów prawotwórczych stanowionych przez organy samorządu terytorialnego i inne organy lokalne w całokształcie form działania stosowanych przez te podmioty (decyzje prawa powszechnego, decyzje wewnętrzne, działania nadzorczo-kontrolne, koordynacyjne, społeczno-organizatorskie) są – ogólnie biorąc – uwarunkowane funkcją prawa w życiu współczesnego społeczeństwa i państwa. Wielu autorów podkreśla doniosłe znaczenie prawa jako środka poczynań władzy (państwowej, samorządowej), oceniając to w różnych aspektach [H. Rot (red.), Prawo i prawoznawstwo wobec zmian społecznych, Wrocław 1990.].

Z charakteru i celów demokratycznego państwa prawnego wynika, że nie można jednak przeceniać roli regulacji prawnej, zwłaszcza wykonywanej w drodze arbitralnie stanowionych aktów prawotwórczych. Demokratyczne państwo nie przestało być, co prawda, państwem ze wszystkimi właściwymi mu atrybutami, lecz właśnie dlatego, że jest demokratyczne, coraz bardziej w swoich wszechstronnych zadaniach i działaniach akcentować powinno formy przekonywania, pobudzania inicjatywy obywatelskiej, wciągania obywateli do świadomych przekształceń ekonomicznych, kulturalnych i innych; powinno zmierzać do przekazywania niektórych zadań i ról – dotyczących problemów środowiskowych, terytorialnych, zawodowych itd. – wspólnotom społecznym, samorządowym.

Przy ocenie formy aktów prawotwórczych, jaką stosują organy terenowe, należy zwrócić uwagę na fakt, że poważna część spraw tworzących zakres ich kompetencji uregulowana jest w przepisach stanowionych przez organy centralne. Dlatego też nie można stosować analogii i dowodzić, że równie ważne jak w działaniach Sejmu czy innych organów centralnych, są funkcje prawotwórcze samorządu terytorialnego i innych organów lokalnych. Zarówno parlament, jak i rady samorządowe są przedstawicielskimi organami władzy publicznej, lecz ich funkcje i metody działania różnią się. Sejm stosuje jako główną formę aktywność – ustawy. Rady gminne i miejskie powinny akcentować przede wszystkim formy pracy społeczno-organizatorskiej, inspiratorskiej, a ich organy wykonawcze i inne organy miejscowe – formy decyzji administracyjnych, porozumień administracyjnych i bieżącego zarządzania. Wśród wszystkich form działań forma pracy inspiratorsko-organizatorskiej nabiera szczególnej wagi z tego względu, że – gdy chodzi o rady miejscowe – są one nie tylko przedstawicielskimi organami uchwałodawczymi w gminach i miastach, ale zarazem podstawowymi organami wspólnot samorządowych powiązanymi wielorakimi więziami z innymi ogniwami samorządnej aktywności obywateli, takimi jak rady osiedlowe (dzielnicowe) i rady sołeckie (art. 5, art. 35-37, art. 38 ustawy o samorządzie terytorialnym), stowarzyszenia regionalne itp. Rozumie się, że inne organy lokalne nie są zwolnione z obowiązku rozwijania działalności społeczno-organizatorskiej, współdziałania z organami samorządu mieszkańców, załogami zakładów pracy, organizacjami społecznymi.

Mimo, że ogromna sfera stosunków społecznych regulowana jest przepisami stanowionymi przez organy centralne, istnieje wiele przyczyn uzasadniających wyposażenie także organów lokalnych w kompetencje prawotwórcze. Na stopniu centralnym bowiem nie można przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji wymagających regulacji prawnej. Przyjęcie zasady szczegółowej regulacji prawnej już w ustawie czy rozporządzeniu (Rady Ministrów,

ministra) groziłoby poza tym zatarciem osobliwości lokalnych, a więc skutkami niepożądanymi dla prawidłowego sterowania życiem publicznym, a zwłaszcza dla interesów miejscowej ludności. Inną przyczyną jest konieczność tworzenia przez organy miejscowe przepisów w wypadkach losowych (pożary, powodzie), kiedy to oczekiwanie na wydanie odpowiednich aktów prawnych przez władze centralne mogłoby spowodować niepowetowane szkody. Ważną przyczyną jest również wzgląd na podkreślenie wagi organów samorządu terytorialnego i innych organów lokalnych, sprzyjanie zasadzie samorządności i samodzielności wspólnot i struktur miejscowych.

Najpoważniejszą jednakże przyczyną – w naszych warunkach społecznych i prawnoustrojowych, w świetle głównych idei ustawy o samorządzie terytorialnym oraz kierunków przebudowy gospodarczej – jest potrzeba stworzenia organom miejscowym odpowiednio szerokiej sfery, w której mogłyby one spełniać swe główne zadania organów władzy i administracji terenowej, a gdy chodzi o rady gminne (miejskie, dzielnicowe) – również funkcje podstawowych organów samorządu terytorialnego. Zadań tych, bez możliwości zagrożenia przymusem określonych zachowań – określonych potrzebami lokalnymi (np. podatki, opłaty i inne świadczenia miejscowe, porządek na obszarze kąpielisk, parków itp.) – rady samorządowe i inne organy terenowe nie mogłyby wykonać. Są to, według potocznych wyobrażeń, tzw. względy koniecznej operatywności. Ich znaczenie jest tym większe, im szerszy jest zakres zadań i powinności samorządu terytorialnego i lokalnych organów administracji.

Na podstawie dotychczasowych wywodów nasuwa się wniosek, że wszystkie formy działań stosowane przez organy terenowe stanowią komplementarną całość; żadna z nich nie może być traktowana i wartościowana w oderwaniu od innych. Wszystkie natomiast powinny być tak stosowane, ażeby rady samorządowe i inne organy miejscowe spełniały swój główny cel: dbanie o coraz efektywniejsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych (art. 7 ust. l ustawy o samorządzie terytorialnym),

o wszechstronny rozwój danego terytorium, umacnianie więzi z ludnością (art. 23), współdziałanie w realizacji polityki państwa (art. 12 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej) itp. W takim rozumieniu znaczenie aktów prawotwórczych jest wśród całokształtu form działań organów lokalnych niewątpliwie duże.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.

Procedura stanowienia aktów praca miejscowego

Można wyróżnić dwie podstawowe formy procesu kształtowania przepisów (norm) prawnych: w drodze jednostronnych decyzji (aktów) prawotwórczych oraz w drodze czynności dwu- lub wielostronnych.

Pierwszą formę tworzenia prawa miejscowego – podobnie również prawa stanowionego na stopniu organów centralnych – można zdefiniować jako doniosłą prawnie czynność konwencjonalną kompetentnego organu państwa (lub innego podmiotu uprawnionego), poprzez którą organów (lub inny podmiot) nadaje moc obowiązującą normie bądź zespołowi norm generalnych i abstrakcyjnych [J. Wróblewski, Teoria racjonalnego tworzenia prawa, Warszawa 1985, s. 35.]. Paradygmatem tej formy stanowienia prawa – w drodze jednostronnych decyzji prawotwórczych – jest ustawa.

Drugą formą tworzenia prawa – również na stopniu lokalnym – jest porozumienie (umowa), czyli zgodne co do treści kreowanie

normy (norm) postępowania w dostatecznym stopniu generalnej i abstrakcyjnej, dokonane przez dwa lub więcej podmioty, przy czym zachowanie się jego partnerów może być przez tę samą normę wyznaczone w różny sposób [A. Łopatka, Wstęp do prawoznawstwa. Warszawa 1975, s. 232.]. Paradygmatem tej formy kreowania prawa jest traktat międzynarodowy, w którym państwa-strony zobowiązują się do określonego traktowania obywateli drugiej strony; w naszym wypadku paradygmat ten spełnia np. porozumienie dwóch rad miejskich, w którym rady-strony zobowiązują się do wspólnego korzystania z obopólnie finansowanych obiektów i urządzeń (art. 18 ust. 2 pkt 13, art. 74 i 75 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Podana wyżej definicja stanowienia prawa w drodze jednostronnych decyzji najściślej odnosi się do modelowo ujętego tworzenia prawa ustawowego. System ten, z punktu widzenia potrzeb ogólnej charakterystyki prawa polskiego, cechuje się co najmniej następującymi właściwościami [J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo, „Państwo i Prawo" 1967, nr 6, s. 865.]:

– w hierarchii norm prawnych prymat przysługuje ustawie,

– wszelkie inne akty prawotwórcze mogą (powinny) być stanowione na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie i być zgodne z ustawą co do zakresu i kierunku unormowania,

– tryb stanowienia aktów prawotwórczych, w szczególności rangi ustawodawczej, wyznaczony jest przez normy prawne danego systemu,

– założone jest rozdzielenie tworzenia prawa od stosowania prawa.

Model ten, charakterystyczny dla większości europejskich systemów prawnych (demokratyczne państwo prawne), w tym również systemu prawa polskiego, w żadnym z tych układów nie znajduje wyczerpującego unormowania. W mniejszym czy większym

stopniu model ten jest wytworem doktryny prawniczej. Funkcjonuje on jednak w praktyce prawotwórczej i w tym sensie – wsparty oficjalnie pewnymi unormowaniami prawnymi, w tym również konstytucyjnymi (np. art. 13, art. 15 ust. l, 3 i 4, art. 17 i 18, art. 23, art. 25, art. 54, art. 55 ust. 3, art. 56 ust. 3 tzw. Małej Konstytucji) – ma znamiona normatywnego modelu tworzenia prawa. J. Wróblewski proponuje dla tego modelu prawa nazwę ,,prawo operatywne" [J. Wróblewski, Teoria racjonalnego tworzenia prawa, Warszawa 1985, s. 184.]. Podobną charakterystykę można odnieść również i do prawa miejscowego [W. Gromski, Przepisy gminne, (W:) Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice, pod red. H. Rota, Wrocław 1993, s. 103.].

Najpoważniejszą wadą tego modelu (systemu prawa ustawowego), przy zejściu na nieco niższe piętro rozważań, jest z reguły brak ścisłego powiązania kategorii ,,stanowienia prawa" z konkretnymi wyraźnie nazwanymi aktami prawnymi, zwłaszcza niższej rangi niż ustawa i rozporządzenie; z podobną sytuacją mamy również do czynienia na szczeblu prawotwórstwa lokalnego. Można to porównać – jak się wyraził J. Łętowski – jakby z „prawem dżungli", wspierając tę ocenę przykładami rozmaitych „aktów samoistnych": uchwał, zarządzeń, wytycznych, postanowień itp. Czy wszystkie tego rodzaju „akty" są aktami prawotwórczymi? A jeśli nie są aktami tworzenia prawa, to czym są: wszak w obrocie prawnym funkcjonują jak reguły prawne, nie jak konkretno-indywidualne decyzje. Jeśli w danym systemie nie ma stosownych urządzeń (organów, procedur) nadzorczo-kontrolnych bądź też nie działają one skutecznie, to w tym systemie owe akty „stanowienia nie-prawa" mogą skutkować jak legalne akty prawotwórcze.

Umowa (porozumienie) jest formą kreowania norm prawnych, jeśli co najmniej jedną ze stron jest organ państwowy lub inny podmiot uprawniony (np. rada gminy). Rozumie się, że umowa (porozumienie itp.) posiada moc prawną (jest ,,źródłem prawa"), jeśli została zdziałana zgodnie z ustawą (wydanymi na

jej podstawie i w celu wykonania aktami podstawowymi, np. rozporządzeniem Rady Ministrów). Mamy tu na myśli umowę w sensie natury prawnej aktu stanowienia norm w dostatecznym stopniu generalnych i abstrakcyjnych (w podanym wyżej znaczeniu). Nazwy tego rodzaju form tworzenia prawa są rozmaite [H. Groszyk, A. Korybski, Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych, (W:) Państwo, prawo, społeczeństwo. Studia i szkice, pod red. H. Rota, Wrocław 1992, s. 64-67.]: umowa (w sensie nazwy nagłówkowej aktu – art. 9 ust. l ustawy o samorządzie terytorialnym), porozumienie (art. 8 ust. 2, art. 74 i 75), zasady współdziałania (art. 5, 67 ust. 2 pkt 9), kontrakt, konwencja, umowa zbiorowa (w prawie pracy), umowa ubezpieczeniowa (w obrocie cywilnym i gospodarczym) itp.

Podstawy prawne zawierania umów, porozumień itd. mają, ogólnie biorąc, dwojaki charakter (wyłączamy z rozważań umowy międzynarodowe). Niektóre przepisy prawne nakazują wręcz zawieranie umów (np. umowy zbiorowe pracy w określonych kategoriach zakładów pracy, niektóre rodzaje umów ubezpieczeniowych). Generalnie jednak, przede wszystkim w prawie cywilnym, przyjęta jest zasada swobody kontraktów charakteryzująca się co najmniej czterema cechami [A. Stelmachowski, Ewolucja autonomii woli, (W:) Tendencje rozwoju prawa cywilnego, pod red. E. Łętowskiej, Wrocław 1983, s. 180.]:

– istnieje swoboda zawarcia lub nie zawarcia umowy,

– istnieje możliwość swobodnego doboru kontrahenta,

– treść umowy może być przez strony ukształtowana w sposób w zasadzie dowolny,

– forma umowy zależy w zasadzie od woli stron. Nie jest to katalog cech bezdyskusyjny.

Niewątpliwie jednak kontraktualna normatywizacja stosunków społecznych w ogólności jest jedną z najbardziej

demokratycznych form tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym.

Dokonane określenie dwóch form stanowienia prawa najściślej odnosi się również do normatywnego modelu tworzenia prawa miejscowego w Polsce. Określenie to, jak powiedziano, modelowo biorąc wyłącza akty (czynności) stosowania przepisów prawnych z pojęcia „ważnego" kreowania norm prawnych (w podanym znaczeniu). Inaczej mówiąc, tego rodzaju akty prawne nie są źródłami prawa miejscowego.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.

Podstawa prawna aktów prawotwórczych o charakterze ,,przepisów porządkowych

Co do podstawy prawnej aktów prawotwórczych o charakterze ,,przepisów porządkowych" ustawa o samorządzie terytorialnym rozróżnia dwie sytuacje. Na podstawie ogólnej klauzuli kompetencyjnej mogą być podejmowane tylko uchwały i zarządzenia zawierające przepisy porządkowe w podanym zakresie. Pod tym względem instytucja „przepisów porządkowych" nawiązuje do dawnej instytucji ,,rozporządzeń porządkowych", uchylonej ustawą z 1964 r. (art. 13) oraz ,,zarządzeń porządkowych" unormowanych w tejże ustawie i w ustawie z 1958 r. (art. 7 i 56). Przy określeniu przedmiotu (zakresu) aktów prawnych zawierających ,,przepisy porządkowe" ustawa o samorządzie terytorialnym – podobnie jak ustawa z 1983 r. – pomija występujące w art. 56 ustawy z 1958 r. (w brzmieniu

znowelizowanym) wyrazy: „w razie klęsk żywiołowych lub wymagających natychmiastowego działania trudności gospodarczych” (wyrazów tych nie zawierała ustawa z 1964 r., zostały one wprowadzone do ustawy z 1958 r. później – nowela z 29 XI 1972 r.). Ten zabieg legislacyjny ustawy z 1990 r. należy ocenić pozytywnie, jeśli się weźmie pod uwagę wątpliwości interpretacyjne i spory związane z treścią art. 56 ustawy z 1958 r., toczone w latach siedemdziesiątych 13. Sformułowanie to tłumaczone było jako rozszerzenie uprawnień terenowych organów administracji w porównaniu z gestią rad narodowych. Ustawa o samorządzie terytorialnym, podobnie jak ustawa o systemie rad narodowych z 1983 r., operuje jednolitym – dla uchwał rad gmin i zarządzeń zarządów – określeniem przedmiotu ,,przepisów porządkowych”. Można więc powiedzieć, że ustawa *t.* 1990 r. wyczerpuje regulację zakresu (przedmiotu) oraz trybu stanowienia aktów prawnych zawierających przepisy porządkowe, nie odsyła w tych sprawach – jak to miało miejsce w uchylonych ustawach – do odrębnych przepisów (ustawa z 1964 r.).

Ustawa o samorządzie terytorialnym nie wprowadza zmiany, gdy chodzi o wyjątkowość uprawnień organów wykonawczych rad gmin w zakresie wydawania „przepisów porządkowych”. Chodzi nadal o podejmowanie działalności przez zarządy gmin „w przypadkach nie cierpiących zwłoki” (art. 41 ust. 2). W sytuacjach mniej alarmowych „jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli” itd. (art. 40 ust. 3), przepisy porządkowe powinny być uchwalane na sesjach rad gmin (miast). Dotyczy to odpowiednio uprawnień Rady Warszawy i Zarządu Warszawy, ponieważ rady dzielnicowe stolicy i ich zarządy nie mają w tym przedmiocie kompetencji (art. 8 ust. 2 ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy). Nie można się zgodzić z tezą, że sesyjność działania rad terenowych utrudnia czy wręcz uniemożliwia prawidłową realizację idei leżącej u podstaw instytucji przepisów porządkowych (szybkość działania, pilność potrzeb regulacji). Treść większości zarządzeń porządkowych wydanych w ubiegłych latach (na podstawie ustawy z 1964 r.)

dowodzi, że natychmiastowe działanie ówczesnych terenowych organów administracji nie było konieczne (np. w sprawach ograniczeń hodowli gołębi, zakazu wstępu na określone obszary, bezpieczeństwa i porządku na plażach i kąpielis□kach). Niekiedy zarządzenia porządkowe były wydane na parę dni przed sesją rady narodowej, a zdarzało się, że wchodziły one w życie po upływie kilku dni po odbyciu sesji rady [H. Starczewski, Zarządzenia porządkowe…, s. 71.].

Praktyka zainaugurowana po wejściu w życie ustawy o samo□rządzie terytorialnym nie potwierdza, jak dotąd, obawy, że przepisy o zastępczym wydawaniu zarządzeń porządkowych przez zarządy gmin (miast) będą szeroko wykorzystywane. Sprzeciwiałoby się to zarówno idei prymatu prawodawstwa rad gmin w strukturze działal□ności organów gminnych (miejskich), jak i założeniu, że kompetencje zarządów do wydawania przepisów porządkowych mają charakter wentyla bezpieczeństwa i powinny być wykorzystywane jedynie „w przypadkach nie cierpiących zwłoki”.

,,Przepisy porządkowe” – jak powiedziano – są aktami o charakterze bardziej samoistnym niż pozostałe rodzaje przepisów prawa miejscowego (wyłączamy tu z rozważań przepisy kierownictwa wewnętrznego, których wydawanie jest możliwe „w granicach prawa”, tj. na podstawie ogólnych kompetencji i zadań organu prawotwór□czego). Wynika to już chociażby z faktu, że przepisy porządkowe są wydawane na podstawie generalnego upoważnienia zawartego w ustawach kompetencyjno–ustrojowych (ustawa o samorządzie terytorial□nym, ustawa o ustroju samorządu m.st. Warszawy); nie dotyczy to organów samorządów dzielnicowych w Warszawie, całkowicie po□zbawionych uprawnienia w zakresie stanowienia przepisów po□rządkowych (art. 8 ust. 2 ustawy o ustroju samorządu m.st. War□szawy). Przepisy porządkowe nie są więc wydawane w celu wykonania jakiegoś ustawowego lub podustawowego przepisu materialnego, lecz regulują samodzielnie (nie dotyczy to organów dzielnicowych w stolicy)

określone stany faktyczne, którymi nie zajął się normodawca centralny (lub wojewoda – art. 22 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej); interpretacja ta znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie NSA (wyrok NSA z 22 V 1991 r. SA/Ka 311/91,) [„Wspólnota" 1991, nr 4, s. 17]: art. 40 ust. 3 wymaga, aby materia normowana przez radę gminy nie była regulowana w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących; nieważna więc jest uchwała rady miejskiej w przedmiocie świadczenia usług przewozowych taksówkami osobowymi i bagażowymi (wyrok NSA z 27 XI 1990 r. SA/Po 1267/90) [„Orzecznictwo NSA", t. 4, 1990, Warszawa 1991.]; nieważna jest uchwała rady gminy wprowadzająca opłatę lokalną od sprzedaży alkoholu podjęta na podstawie art. 40 ust. 3, ponieważ uprawnienie w tym zakresie regulują odrębne przepisy. Inaczej mówiąc wydawanie ,,przepisów porządkowych" przez organy gmin (miast) nie jest uzależnione od prawotwórczej działalności Rady Ministrów i ministrów. Akty prawotwórcze tych organów, a także rozporządzenia wojewodów, nie stanowią podstawy prawnej stanowienia miejscowych ,,przepisów porządkowych" (w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Można by twierdzić, że instytucja ,,przepisów porządkowych" („zarządzeń porządkowych") jest przejawem pogłębienia samodzielności organów samorządu terytorialnego. Jednakże znaczna liczba problemów jest unormowana w przepisach ustawowych lub innych aktach prawnych organów centralnych oraz „rozporządzeniach porządkowych" wojewodów (o tym w następnym rozdziale), dotyczących spraw odpowiadających pojęciu bezpieczeństwa i porządku publicznego itp., lub też upoważnienie organów lokalnych w analogicznych rodzajowo sprawach płynie z przepisów centralnych. W tym ostatnim wypadku rada gminy (miasta, m.st. Warszawy) nie może, rzecz jasna, korzystać z klauzuli generalnej /.awariej v/ an. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, zaś zarząd gminy (miasta, m.st. Warszawy) z uprawnienia zawartego w art. 41 ust. 2 ustawy; do przepisów tych odsyła art. 8 ustawy o

ustroju samorządu m.st. Warszawy, gdy chodzi o omawiane tu aspekty kompetencji prawotwórczych Rady Warszawy i jej Zarządu. Rzuca to dodatkowe światło na zakres samodzielności prawotwórczej rad terenowych i ich organów wykonawczych, również w odniesieniu do stanowienia ,,autonomicznych przepisów porządkowych". Pod tym względem aktualne ustawy samorządowe w istocie rzeczy naśladują zasady ustanowione w rozdz. 2 ustawy z 1964 r. i w odnośnych przepisach ustawy z 1983 r. (art. 65 ust. l pkt 2 i art. 67 ust. l).

Jeżeli natomiast chodzi o uchwały rad i zarządzenia zarządów gmin (miast) o charakterze przepisów powszechnie obowiązujących – nie będących „przepisami porządkowymi" – ustawa o samorządzie terytorialnym, inaczej niż dotychczas obowiązujące ustawodawstwo o systemie rad narodowych, rozróżnia dwie sytuacje: w odniesieniu do aktów prawotwórczych określonych w art. 40 ust. l wymagane jest konkretne upoważnienie w przepisach materialnoprawnych (art. 5, 6, 8, 16 pkt 17 – co do uprawnień organów samorządu m.st. Warszawy) oraz w odniesieniu do aktów prawotwórczych w sprawach wyszczególnionych w art. 40 ust. 2 (art. 8 ust. l, art. 11 ust. 2, art. 13 ust. 2, art. 16 pkt l – co do uprawnień organów samorządu m.st. Warszawy) upoważnienie ma charakter klauzuli generalnej określonej w tym przepisie ustawy oraz wymienionych przepisach ustawy o samorządzie m.st. Warszawy, przy czym do wyłącznej właściwości rady gminy (miasta, m.st. Warszawy i jej dzielnic) należy uchwalenie statutu gminy (art. 18 ust. 2 pkt l w związku z art. 40 ust. 2 pkt l ustawy o samorządzie terytorialnym; art. 13 ust. 2 oraz art. 16 pkt l w związku z art. 8 pkt l ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy). Wydaje się, że wyrażenie, iż wymagane jest ,,upoważnienie ustawowe" należy rozumieć – gdy chodzi o ,,wariant" podany w art. 40 ust. l ustawy o samorządzie terytorialnym oraz porównywalne przepisy ustawy o samorządzie m.st. Warszawy – w tym sensie, że może ono być zawarte również w rozporządzeniach Prezydenta RP, Rady Ministrów, ministrów lub wojewodów, wydanych na podstawie ustawy i z powołaniem się

na konkretną klauzulę delegacyjną [M. Szewczyka i K. Ziemskiego, Prawo miejscowe i przepisy gminne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, nr l, s. 70.]. Taka interpretacja, dotycząca art. 65 ust. l pkt l i art. 66 ust. l ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych [B. Bogomilski, Uprawnienia terenowych organów w zakresie wydawania przepisów prawnych, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1974, nr l, s. 38.], wydaje się nadal aktualna.

Ogólnie można więc powiedzieć, że formuła o pełnej samodzielności prawotwórczej gmin, również w odniesieniu do „własnej konstytucji", jest w naszych warunkach prawnoustrojowych bezprzedmiotowa, ponieważ statuty gmin (miast, m.st. Warszawy i jej dzielnic) pozbawione są – jeśli taka paralela ma walor poznawczy – cech autonomicznych „ustaw kantonalnych" (Szwajcaria), ,,ustaw stanowych" (USA, Meksyk, Indie), „ustaw regionalnych" (Włochy, Hiszpania) itp., właściwych zwłaszcza państwom federacyjnym; aczkolwiek i w takim ustroju autonomia statutowa samorządów lokalnych doznaje określonych ograniczeń wynikających z konstytucji federalnej lub potrzeby uzgodnień z rządem centralnym [K.. Nowacki, Rozwój i podstawowe instytucje samorządu terytorialnego w Austrii, „Państwo i Prawo" 1992, nr 3, s. 58-59.]. Dalej, przepisy statutowe nie mają pierwszeństwa, jak *lex specialis,* przed ustawą ogólnopaństwową. Jeżeli rozumieć autonomię jako pozostawienie pewnego zakresu spraw w wyłącznej gestii organów lokalnych oraz generalne upoważnienie tych organów do wydawania przepisów prawnych (statuty, przepisy porządkowe) w zakreślonych ramach, przy czym w razie przekroczenia granic upoważnienia ,, ustawa lokalna" jest w tym zakresie nieważna, to i taka formuła jest bezprzedmiotowa w warunkach państwa jednolitego.

W dziedzinach należących do rzeczowego zakresu działania organów samorządu terytorialnego, poza sprawami podlegającymi unormowaniu w drodze ,,przepisów porządkowych" oraz – z pewnymi różnicami, które rozważono uprzednio (pkt 5 i 6) –

..statutów” i innych przepisów omówionych wyżej, mogą być wydawane akty prawotwórcze powszechnie obowiązujące tylko wtedy, gdy wyraź nie pozwalają na to ustawy szczególne oraz inne przepisy materialnoprawne mające określone oparcie ustawowe (np. przepisy o świadczeniach ludności, o podatkach i opłatach, o tępieniu gryzoni polnych, o ochro nie przyrody itp.). Przepisy te wyjaśniają wprawdzie pewne wątpliwości kompetencyjne, ale zarazem ograniczają politykę prawotwórczą orga nów samorządu terytorialnego, np. co do wyboru adresatów danego aktu prawnego. I tak np. adresatami uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o prawie lokalowym [S. Piątek, Przepisy gminne…, s. 16-20.] „w sprawach wprowadzenia bądź zniesienia szczególnego trybu najmu lokali i budyn ków (stanowiących mienie gminy) będą podmioty określone w tej ustawie, nie zaś według uznania rady gminy (miasta). Znaczy to, że właśnie w przepisach materialnoprawnych, traktujących o konkretnych dziedzinach, należy szukać danych – których brak w ustawie o samo rządzie terytorialnym – co do podmiotu prawotwórczego (rada gminy. czy zarząd lub wojewoda), zakresu adresatów, przedmiotu regulacji, podmiotów współuczestniczących przy kreowaniu aktu prawnego i sposobu współuczestnictwa (np. opinie organizacji społecznych, moc wiążąca opinii, skutki prawne nie zasięgnięcia konsultacji), terminu wydania aktu prawnego. Niektóre z tych spraw będą omówione dalej (opinie, ogłoszenie aktu prawnego). Akty prawotwór cze o charakterze przepisów powszechnie obowiązujących (,,przepisy wykonawcze”), stanowione w trybie art. 40 ust. l ustawy o samorządzie terytorialnym (art. 8 ust. l ustawy o samorządzie Warszawy), nie są kreowane w ramach generalnej klauzuli kompetencyjnej. Nie można twierdzić, jakoby ustawa o samorządzie terytorialnym – podobnie jak ustawa z 1983 r. o systemie rad narodowych – dawała bezpośred nią podstawę prawną do podejmowania uchwał (zarządzeń) na podobnych zasadach, jakie odnoszą się do „przepisów porządkowych” (art. 40 ust. 3, art. 41 ust. 2); nie można w tej sprawie wnioskować z formuły o radach gmin (miast), np. z rozdziału 2 ustawy, iż ,,Do zakresu działania

gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym", o ile „ustawy nie stanowią inaczej" (art. 6 ust. l i 2), ponieważ przepisy te – uzupełnione m.in. o art. 18 wyszczególniający gestie rad – w ogólności charakteryzują przedmiot oraz w wypadku „statutu" formę działania organów samorządu terytorialnego, nie zaś bezpośrednio ich autonomiczne kompetencje prawotwórcze; dotyczy to odpowiednio także zakresu działania organów samorządu m.st. Warszawy – dzielnic (art. 5, art. 11 ust. 2 ustawy o samorządzie Warszawy) i Związku (art. 16).

Regulacja prawna omawianego tu przedmiotu działalności prawo□twórczej organów samorządu terytorialnego nie jest więc klarowna. Niedostatki informacyjne i wady merytoryczne oraz powstające na ich tle wątpliwości, narosłe w ciągu kilkudziesięciu lat, nie zostały usunięte ustawą z 1983 r. o systemie rad narodowych [H. Rot, Tworzenie prawa…, s. 56.]; nie eliminuje ich też ustawa o samorządzie terytorialnym i ustawa o ustroju samorządu m.st. Warszawy, w ich obecnym brzmieniu. Już bowiem w założeniu swym są to akty prawne raczej ogólnie i zwięźle – pomijamy tu ich bylejakość redakcyjną i wady systematyzacyjne – normujące pewne wybrane sprawy tworzenia przepisów prawa miejscowego. Obszerna ustawa z 17 V 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, póz. 198) również nie usuwa wyłuszczonych wyżej wątpliwości, ponieważ ogranicza się do zestawienia ustaw i wskazania zawartych w nich przepisów, z których wynikają określone zadania organów samorządu terytorialnego, jednak bez określenia konkretnego podmiotu działań (rada czy zarząd albo wójt, burmistrz, prezydent miasta), formy prawnej i trybu aktywności itd. Oto kilka przykładów:

– ustawa z 7 IV 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, póz. 180, z późn. zm.): „wydawanie w nagłych przypadkach tymczasowego. zarządzenia o wprowadzeniu ograniczeń

wymienionych w art. 18”; co lo za kategoria prawna ,,tymczasowe zarządzenie”?, czy chodzi tu o „zarządzenie porządkowe” (przepisy porządkowe);

– ustawa z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, póz. 6, z późn. zm.): ,,ustanawianie ograniczeń co do czasu pracy lub korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu stwarzających dla środowiska uciążliwości w zakresie hałasu i wibracji”; o jaki akt prawny ,,ustanawiający ograniczenia” tu chodzi – konkretno-indywidualny akt adresowany do określonego właściciela (użytkownika) urządzeń technicznych czy o ogólny akt prawny o charakterze ,,przepisów porządkowych”;

– ustawa z 3 VII 1984 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. Nr 34, póz. 181, z późn. zm.): „zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach”; czy chodzi tutaj o działania techniczne, instalację jakichś urządzeń, płotów, znaków itp., czy może o stanowienie ogólnych zasad i reguł, np. ,,przepisów porządkowych” przez radę gminy lub zarząd gminy;

– ustawa z 21 III 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, póz. 60, z późn. zm.): ,,zarządzanie siecią dróg gminnych i lokalnych miejskich”; czy chodzi tu o stanowienie ogólnych przepisów prawnych w zakresie porządku ruchu drogowego, szybkości jazdy, dopuszczal□nego ciężaru pojazdów itd., czy też/lub wykonywanie technicznych zabiegów remontowych itp.;

– ustawa z 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, póz. 127): „wprowa□dzanie opłat rocznych za niewykorzystywanie gruntu zgodnie z przezna□czeniem”; czy chodzi tu o konkretne decyzje adresowane do konkret□nych osób (rolników, ogrodników, spółdzielni rolniczych itp.), czy też/lub stanowienie ogólnych przepisów gminnych w podanym zakresie.

Może się okazać, że podane przykładowo pytania i wątpliwości – przynajmniej niektóre z nich – są już nieaktualne, w świetle

tych przepisów, do których ustawa o podziale zadań i kompetencji odsyła; wiąże się to ze zmianami ustawodawstwa dokonywanymi w kolejnych latach, wydaniem nowych ustaw (np. ustawa z 16 X 1991 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 114, póz. 492) lub nowelizacją innych; przy czym nie zawsze nowelizacja jest zabiegiem rzeczywiście udoskonalającym jakościowo i formalnie (redakcyjnie) zmienione unormowania. W każdym razie sama wymieniona ustawa o samorządzie terytorialnym nie jest wzorem dobrej roboty techniczno-legislacyjnej, skoro rodzi wymienione wyżej wątpliwości.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.

Akty prawa miejscowego

„Zasada samorządności wymaga, żeby ludność danej jednostki podziału terytorialnego w osobach swych przedstawicieli była ustawowo uprawniona do regulowania – w sposób nie uchybiający przepisom wydanym przez władze wyższego rzędu i z mocą obowiązującą tylko na terytorium danej jednostki samorządowej – tych dziedzin życia społecznego, które są objęte zakresem kompetencji samorządu” [Mała encyklopedia prawa, Warszawa 1959, s. 298.].

Pojęciem prawa miejscowego można objąć system aktów prawotwórczych dwojakiego rodzaju [W. Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, rozdz. V-VI.]:

1) zawierających przepisy prawne powszechnie obowiązujące (na określonym terytorium),

2) zawierających przepisy prawne kierownictwa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązujące np. w układzie organizacyjnym samorządu terytorialnego, systemie organów administracji morskiej).

W układzie warunkującym działalność prawotwórczą organów lokalnych (oraz centralnych) nie znajdujemy wypowiedzi wyraźnie definiujących pojęcie aktu prawotwórczego ,,powszechnie obowiązu□jącego" na danym obszarze (lub w skali całego państwa). Nasza klasyfikacja ma więc charakter podziału teoretycznego (doktrynalnego) uwzględniającego jednakże określone wypowiedzi ustaw oraz poglądy nauki prawa i elementy praktyki legislacyjnej i interpretacyjnej (orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, NSA, sądów powszech□nych, decyzje organów administracji itd.); znajduje też określony wyraz w projektowanej ustawie o tworzeniu prawa [S. Wronkowska, J. Wróblewski, Projekt ustawy o tworzeniu prawu, „Państwo i Prawo" 1987, nr 6, s. 3-18.]. Być może, byłoby dobrze, aby pojęcie aktów prawotwórczych powszechnie obowiązujących składało się z dużej liczby elementów, charakteryzu□jących naturę prawną tego rodzaju aktów prawa miejscowego. Wyróż□niamy trzy podstawowe elementy:

- ogólny charakter norm postępowania dotyczących wszystkich kategorii adresatów (na terytorium danego organu prawotwórczego),
- określone ustawowo warunki prawne stanowienia aktów prawotwórczych,
- obowiązek zgodnego z wymaganiami ustawy ogłoszenia aktu prawotwórczego. Rozwinięcie tej koncepcji wymaga osobnego wywodu.

Podobnie jak poprzednio wyróżniony typ aktu prawotwórczego, również normy prawne kierownictwa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązujące, normatywne akty wewnętrzne) nie znajdują wyraźnego określenia w prawie obowiązującym. Trzeba więc będzie konstrukcję tego typu aktu prawnego oprzeć na pewnych wypowiedziach ustawo□dawstwa oraz poglądach doktryny i

elementach praktyki prawnej; konstrukcją tego rodzaju aktu prawotwórczego operuje również wspomniany projekt ustawy o tworzeniu prawa. Mamy więc tutaj do czynienia z sytuacją podobną do tej, w jakiej tradycyjna doktryna prawnicza poszukująca kryterium prawa (normy prawnej) nie znajdowała cechy prawa obowiązującego (pozytywnego) w regułach instrukcji, wytycznych, okólników itp., mimo iż ani konstytucje, ani też ustawy zwykłe nie zawierały w tym przedmiocie wyraźnych klauzul definicyjnych czy w inny sposób określających pojęcie prawa (aktu prawotwórczego, normy prawnej). Rzecz jasna, podobieństwo jest tylko powierzchowne, albowiem w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie można ograniczać koncepcji prawa tylko do norm powszechnie obowiązujących (w znaczeniu podanym wyżej), pozostawiając poza pojęciem prawa (norm prawnych) akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego [T. Kuta, Układ kompetencyjny między parlamentem i rządem w dziedzinie stanowienia prawa administracyjnego, (W:) Państwo, prawo, społeczeństwo…, s. 100, 104-106.].

Być może, byłoby dobrze, aby pojęcie aktu prawotwórczego kierownictwa wewnętrznego – w obrębie określonego układu organizacyjnych więzi (pionowych, poziomych, służbowych) – uwzględniało bardzo dużo elementów. Dla celów tej pracy wystarczy jednak, jeśli wskaże się trzy podstawowe elementy, dostatecznie jasno charakteryzujące tego rodzaju normy prawne, odróżniające je od norm powszechnie obowiązujących. Mamy więc trzy następujące cechy:

- normowanie zachowań się adresatów usytuowanych wewnątrz wyodrębnionego podukładu organizacyjnego państwa (np. system organów administracji leśnej) i samorządu terytorialnego (np. aparat urzędu miejskiego),
- ogólne związanie aktu prawotwórczego przepisami prawnymi określającymi organizację i kompetencje organów (podmiotów) stanowiących prawo,
- brak generalnie określonego ustawowo obowiązku ogłoszenia aktu prawotwórczego. Rozwinięcie tej

koncepcji wymaga osobnego wywodu.

Trudno jednak sobie wyobrazić – teoretycznie i praktycznie – system prawa stanowionego, w tym również prawa miejscowego, jako całkowicie zamknięty porządek prawny, tzn. taki, który sam w sposób wyczerpujący określałby nie tylko metody swoich zmian i uzupełnień, ale również wyszczególniał sposoby interpretacji przepisów prawnych, opisywał mechanizmy dekodowania norm z przepisów, np. przez odwołanie się do ,,przyjętych zwyczajów", „kryterium celowości", ,,zgodności z polityką rządu", „interesów miejscowych" itp. Tak i tylko tak należało rozumieć ,,otwarcie" ujętego modelowo ,,za□mkniętego" systemu prawa ustawowego, jeśli system ten ma się różnić od innych, z założenia otwartych czy może lepiej pluralistycznych systemów prawnych *(common law,* prawo kultury Islamu, prawo indyjskie, „mieszane" systemy prawne krajów Czarnej Afryki).

Do tego wszakże, aby pozaprawne reguły i oceny, wartości i opinie służyły jedynie jako „materiał interpretacyjny" przy wykładni i stosowaniu przepisów prawa, aby umożliwiały ujawnienie społecz□nego, moralnego oblicza norm prawa ustawowego – niezbędne jest istnienie określonych urządzeń kontroli legalności tworzenia i stoso□wania prawa. Wśród tego rodzaju urządzeń znajdujemy takie m.in. organy jak: Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, nadzór nad organami niższego szczebla organizacyjnego.

Ustawa o samorządzie terytorialnym i z nią związane inne akty prawne, podobnie jak ustawodawstwo z lat 1958-1990, nie stanowią szczegółowego na miarę potrzeb unormowania tworzenia miejscowego prawa. Jednakże ustawa z 1990 r., i to należy ocenić jako zaletę legislacyjno-kodyfikacyjną, normuje – przy wykorzystaniu walorów uregulowań ustawy z 1983 r. – stanowienie przepisów porządkowych (art. 40 ust. 3 i 4); ustawa o radach narodowych z 1958 r. nie normowała szczegółowo podstaw prawnych i trybu stanowienia tego rodzaju przepisów (zarządzenia porządkowe), czyniła to odrębna ustawa z 1964 r.

Ustawa o samorządzie terytorialnym nie przewiduje wydania tego rodzaju ,,szczególnej" ustawy o wydawaniu przepisów porządkowych przez organy terenowe. Analogiczne unormowanie zawarte jest w projekcie tzw. Małej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowanej w 1991 r. przez Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji (art. 154).

Ustawa z 1990 r. zawiera kilka postanowień doniosłych z rozważanego tu punktu widzenia. Wśród organów prawotwórczych uprawnionych do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na danym terytorium (,,na obszarze gminy" – art. 40 ust. l), nazwanych arbitralnie „przepisami gminnymi" (Rozdział 4 ustawy) – wymienia tylko dwa rodzaje podmiotów: rady gmin (miast – art. 15) oraz, gdy chodzi o przepisy porządkowe (zarządzenia porządkowe – art. 41 ust. 2), ich organy wykonawcze (zarządy gmin – art. 26 ust. l). Wprawdzie i unormowania szczególnego ustroju samorządu Warszawy odnoszą pojęcie gminy – z istotnymi dla tej struktury zadaniami i kompetencjami – do dzielnic, jednak pozbawiają ich organy do stanowienia przepisów porządkowych, przenosząc kompetencje w tym zakresie na szczebel organów ogólnomiejskich: Radę Warszawy i Zarząd Warszawy (art. 8 ust. 2 ustawy z 18 V 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy – Dz.U. Nr 34, póz. 200).

Wątpliwe byłoby jednak twierdzenie, że zarządy gmin (miast) nic mają – poza wymienionymi wyżej – uprawnień prawotwórczych, skoro pewne przepisy ustawy m.in. takich gestii nie wykluczają, już bowiem art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi bezpośrednią podstawę prawną do wydawania – w zakresie jednak spraw w nim wyszczególnionych (o tym dalej) – przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu podanym w art. 40 ust. l. Uprawnienia prawotwórcze mogą więc ponadto wynikać z ustaw szczególnych nakładających na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 8); dotyczy to także zarządów dzielnic Warszawy, o ile wykonywanie danego upoważnienia ma

charakter lokalny (art. 5 ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy), tzn. nie ma charakteru „stołecznego", „ogólnomiejskiego" (art. 6 ust. l pkt l i 2 oraz art. 4). Tak np. zarząd gminy może, jak dobrze to uzasadnia E. Stobiecki, wydawać zarządzenia na podstawie przepisów dekretu z 23 IV 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, póz. 93, z późn. zmianami) [E. Stobiecki, Przepisy gminne – organy właściwe, „Wspólnota" 1991, nr 2-3, s. 15.].

Można to tłumaczyć ogólną zasadą prawnoustrojową, że samorząd terytorialny z istoty swej jest powołany do pełnienia funkcji administracji rządowej, jako część administracji państwowej, (chociaż różna od pozostałych jej podmiotów i nie podporządkowana im). Można to ująć szerzej i powołać się na art. 5 Konstytucji RP, gwarantujący „udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy państwowej. Takie określenie pozycji samorządu, którego formą organizacyjną jest gmina, przesądza, że – jak to ujmuje K. Podgórski – stanowi ona część struktury państwa wykonującą zadania publiczne na zasadach określonych przez ustawy" [T. Rabska, Samorząd terytorialny i administracja rządowa (nowy model administracji państwowej?), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1991, nr 2, s. 20.].

Wśród tego rodzaju zadań i upoważnień może chodzić również o stanowienie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Przy tak enigmatycznym sformułowaniu tego rodzaju upoważnień – o jakich uprzednio powiedziano – trudno jest generalnie ocenić „siłę normotwórczą" aktów prawnych zarządów gmin oraz to, czy i w jakim stopniu chodzi tutaj o ,,przepisy gminne" w rozumieniu rozdziału 4 ustawy o samorządzie terytorialnym (odsyła do nich również art. 8 ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy), czy też o ,,przepisy kierownictwa wewnętrznego" według klasyfikacji doktrynalnej.

Ogólnie jednak można powiedzieć, że ustawa o samorządzie terytorialnym słusznie zerwała z krytycznie ocenianymi

unormowaniami dawnego ustawodawstwa, które pomnożyło organy prawotwórcze w systemie rad narodowych, przyznając w tym zakresie uprawnienia m.in. naczelnikom gmin, miast i dzielnic oraz prezydentom miast, a także kierownikom wydziałów urzędów terenowych [H. Starczewski, J. Świątkiewicz, Terenowe akty normatywne w PRL, Warszawa 1979. s. 21 i 67.].

Co się tyczy nazwy aktów prawotwórczych, to ustawa o samorządzie terytorialnym – podobnie jak to było na gruncie uchylonego ustawodawstwa – nie daje klarownego obrazu. Dość konsekwentnie operuje ona nazwą ,,zarządzenie" w odniesieniu do aktów prawnych zarządów gmin/miast (art. 41 ust. 2 i 3). Jednakże w art. 14 ust. l traktującym o trybie podejmowania aktów prawnych organów gminy, a więc również zarządów, użyta jest nazwa ,,uchwała" w taki sposób, że może tu chodzić zarówno o sposób działania („uchwały […] zapadają zwykłą większością głosów"), jak i nazwę nagłówkową aktu, bez względu na jej charakter prawny (przepisy gminne, decyzje indywidualno-konkretne itd.).

Dla aktów prawnych powszechnie obowiązujących rad gmin (miast) – wśród nich również zawierających przepisy porządkowe prawa miejscowego – ustawa podaje wyraźnie formę ,,uchwała" (art. 41 ust. l). Nazwa ta użyta jest wszakże w takim kontekście, że może sugerować sposób działania organu kolegialnego, którym zawsze jest uchwała (w tym znaczeniu uchwałą jest ustawa, rozporządzenie Rady Ministrów, statut gminy, zarządzenie zarządu dzielnicowego w Warszawie), jak i nazwę nagłówkową aktu prawnego (nie tylko aktu prawotwórczego – np. o odwołaniu burmistrza – art. 18 ust. 3).

Ustawa o samorządzie terytorialnym zrezygnowała z kwalifikowanej nazwy „zarządzenie porządkowe" dla aktów prawotwórczych rad gminnych (miejskich) zawierających w treści swej zakazy lub nakazy zachowania się w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; zgodnie z ustawą (art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. l) aktom prawotwórczym w tym przedmiocie

można nadawać nazwy nagłówkowe „uchwała zawierająca przepisy porządkowe”, „uchwala porządkowa” lub „uchwała w sprawie przepisów porządkowych”. Podobnie „dointerpretowania” wymaga art. 41 ust. 2 i 3 ustawy, który w odniesieniu do gestii zarządu gminy w tym zakresie przedmiotowym nie używa *expressis verbis* nazwy ,,zarządzenie porządkowe”, ale zapewne takiej nazwy nie wyłącza; nie ma przeszkód, aby tego rodzaju przepisom gminnym nadawać nazwy ,,zarządzę nie zawierające przepisy porządkowe” lub ,,zarządzenie w sprawie przepisów porządkowych”.

W sprawach terminologicznych, dotyczącym prawa miejscowego kształtowanego w systemie organów samorządu terytorialnego, można więc mówić o pogorszeniu w porównaniu ze stanem sprzed 1990 r., który też był krytykowany. Na tym tle należy pozytywnie ocenić zabiegi legislacyjne niektórych rad gminnych (miejskich), wprowadzające „u siebie” pewien ład terminologiczny, ustalające np. takie nazwy, jak „uchwała” i „uchwała porządkowa” (dla aktów prawnych rad miejscowych), „zarządzenie”, ,,zarządzenie wykonawcze” i ,,zarządzenie porządkowe” (dla aktów prawnych zarządów gmin); przedsięwzięcia te, korzystne w obrębie aktywności prawotwórczej konkretnych organów gminnych (miejskich, dzielnicowych), mogą jednak – w skali całego kraju – nie mieć tego rodzaju walorów, ponieważ różne rady lokalne i zarządy mogą ustalić rozmaite nazwy dla tego samego typu aktów prawnych.

Tak np. Statut m. Wrocławia (z 19 XII 1990 r.) używa nazwy ,,uchwała” również w odniesieniu do wszystkich rodzajów aktów prawnych zarządu miasta (§ 50 ust. l pkt 3 i 5 oraz ust. 3) [Statut Wrocławia zupełnie przy tym niepotrzebnie ,,wzbogaca” nazewnictwo aktów prawnych rady miejskiej, wprowadzając trzy określenia aktów podejmowanych na sesji: uchwały, postanowienia porządkowe, rezolucje i apele. Żadna z tych „form” nie jest dobrze scharakteryzowana pod względem istoty prawnej, nie nawiązuje do terminologii aktów prawnych – też

zresztą niejasnej – występującej w ustawie o samorządzie terytorialnym.].

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.

Rodzaje i zakres obowiązywania prawa miejscowego

Twierdzenia o zasięgu obowiązujących aktów prawodawczych muszą być zawsze zrelatywizowane do:

1. danego badanego systemu prawa,

2. określonego momentu czasowego,

3. określonego obszaru danego państwa,

4. poszczególnych kręgów osób, do których skierowano zawarte w danym akcie normy obowiązujące.

Rozpatrując zasięg aktów prawodawczych w czasie, koncentrujemy się na momencie początkowym i końcowym ich mocy obowiązującej. Przyjmuje się, że akt prawodawczy obowiązuje z zasady od momentu, który sam jako początek swego obowiązywania wskazuje. Może to być data jego ustanowienia, data jego ogłoszenia lub data późniejsza niż data stanowienia lub ogłoszenia (mówimy wtedy *o vacatio legis).*

Zgodnie z zasadą (utrwaloną w naszym kraju w sferze świadomości społecznej) akt prawodawczy nie powinien wejść w

życie przed datą jego ogłoszenia *(lex retro non agit),* albowiem nie należy wiązać skutków prawnych aktu ze zdarzeniami sprzed jego wejścia w życie. Uzasadnienie takiej reguły jest oczywiste, gdyż stanowiąc normy prawne, bierze się pod uwagę przyszłe zachowania ludzi. Nie sposób wszak racjonalnie domagać się, by adresat normy prawnej zachował się w określony sposób w przeszłości. Obecnie zasadę taką ujmuje art. 88 Konstytucji RP stanowiący, że warunkiem wejścia w życie aktów prawa powszechnie obowiązującego jest ich ogłoszenie. Wcześniej zasada taka była permanentnie łamana, np. Dziennik Ustaw zawierający treść aktu prawodawczego wchodzącego w życie z dniem 10 stycznia dostępny był w punktach sprzedaży (w sądach rejonowych) w dniu 20 lutego.

Odmiennie przedstawia się zagadnienie w odniesieniu do skutków regulacji prawnych, jeśli akt prawodawczy zmienia stan prawny na korzyść obywateli (przy całej wieloznaczności tego czym jest ta korzyść), np. gdy norma wprowadzana w życie przewiduje za przekroczenie prawa sankcję łagodniejszą od dotychczasowej; gdy obywatel otrzymuje nowe bądź też większe świadczenia od państwa; gdy jego świadczenia wobec państwa (np. podatek) się zmniejsza.

Jeśli dany akt prawodawczy nie wskazuje daty początkowej jego obowiązywania, przyjmuje się, że jest nią data jego ogłoszenia lub, jeśli nie przewiduje się ogłoszenia danego aktu, jest nią data urzędowego podania aktu do publicznej wiadomości (wiadomości zainteresowanych podmiotów).

Różnorodne rozwiązania dotyczą daty końcowej zasięgu aktu prawodawczego. Niekiedy akt prawny sam wskazuje datę końcową swego obowiązywania, czasami data taka jest określona precyzyjnie (np. w przypadku planu gospodarczego i budżetu państwa), czasami wskazana jest ogólnikowo (np. koniec epidemii, powodzi).

Jeśli akt prawodawczy nie wskazuje daty końcowej swego obowiązywania, to obowiązuje do czasu należytego wydania

nowego aktu o tej samej bądź wyższej mocy prawnej, który uchyla tenże, bądź reguluje te same materie w inny sposób.

Zasadniczo derogacja powinna przybierać postać uchylenia bezpośredniego – nowy akt prawodawczy wyraźnie wskazuje w swym tekście uchylane przepisy dotychczas obowiązujące. W praktyce zdarzają się jednak liczne odstępstwa od zasady uchyle nia bezpośredniego, jak to, z którym związana jest wskazana już dy rektywa, że dotychczas obowiązujący akt prawny może być uchylo ny, gdy wchodzący w życie akt prawodawczy reguluje te same mate rie w inny sposób. Tradycyjny już charakter ma dyrektywa, że ustawa późniejsza uchyla wcześniejszą, jeśli obie regulują analogiczną dzie dzinę stosunków społecznych *(lex posterior derogat legi priori).* Dy rektywa taka jest jednak ograniczana inną, w myśl której akt później szy zawierający przepisy ogólne, nie uchyla wcześniej ustanowio nych przepisów prawnych o charakterze szczegółowym *(lex poste riorgeneralis non derogat legi priori speciali).*

Zasięg aktów prawodawczych wydanych przez organy centralne obejmuje całe terytorium państwa, chyba, że akty te stanowią inaczej. Terytorium państwa to obszar podległy suwerennej władzy państwa, w skład którego wchodzą: ląd wraz z wodami śródlądowymi (rzeki i jeziora), morze przybrzeżne (morskie wody wewnętrzne, morze te rytorialne i tzw. obszar stref ekonomicznych państwa, jak strefa ry backa, czy celna), przestrzeń powietrzna położona nad lądem i mo rzem przybrzeżnym oraz podziemie położone pod nim (włączając obszar szelfu kontynentalnego).

Prawo danego państwa stosuje się na pokładach przynależnych do niego statków i samolotów do momentu, gdy samolot dotknie ko łami terytorium innego państwa lub gdy statek wpłynie na wody we wnętrzne innego państwa. Na pokładach samolotów bojowych i okrę tów (jednostek marynarki wojennej) prawo danego państwa obowią zuje w każdych warunkach. Prawo danego państwa obowiązuje rów nież na terenie jego placówek dyplomatycznych i konsularnych.

Zasięg aktów prawodawczych terenowych organów państwa jest węższy i ogranicza się do jakiejś części terytorium państwa, podległej władzy danego organu. Terenowy organ państwa może ograniczyć zasięg stanowionego przez siebie aktu prawodawczego do części podległego mu obszaru terytorium państwa.

Rozpatrując kwestię obowiązywania aktów prawodawczych w odniesieniu do osób fizycznych, zważyć trzeba, że adresatem norm jest z zasady każdy obywatel państwa, czy też każda osoba przebywająca na jego terytorium, ale niektóre normy dotyczą jedynie wyróżnionych kręgów osób, np. urzędników, wojskowych, marynarzy, czy też pracowników najemnych. Niektóre z norm dotyczą wyłącznie sędziów, a inne jedynie adwokatów; jedne wiążą się z zawodem prokuratora, a inne z zawodem notariusza. Pewne normy dotyczą wszystkich osób prawnych, a inne (większość) zaledwie niektórych z nich (np. spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, stowarzyszeń, czy też fundacji). Część norm wiąże wszystkie organy państwowe, a część obowiązuje tylko niektóre z nich (ministra, czy też wojewodę).

Konstytucja w art. 87 ust. 2 stanowi, że są one źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Na podstawie art. 39 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie wojewoda oraz organy administracji niezespolonej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze całego województwa lub jego części. Akty te są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym wydawanym przez wojewodę. Wchodzą one w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli ustawa lub sam przepis prawa miejscowego nie przewiduje ich późniejszego wejścia w życie. Dniem ogłoszenia aktu jest dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego.

Konstytucja i ustawy mają charakter aktów samoistnych, tzn. mogą być wydawane w ramach ogólnej kompetencji organu uprawnionego do ich stanowienia, nie jest w tym celu konieczne żadne szczegółowe upoważnienie (zob.. pkt. 185 b). Natomiast rozporządzenia muszą mieć zawsze charakter aktów wykonawczych, tzn. – w myśl art. 92 Konstytucji – mogą być wydawane tylko na podstawie upoważnienia ustawowego, a upoważnienie to musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym (zob. pkt. 248). Podobnie wykonawczy charakter muszą mieć akty prawa miejscowego (art. 94).

Prawo jest systemem norm różniących się pod wieloma względami: stopniem ogólności, podstawą prawną ich wydania (stanowienia, uchwalenia), zakresem podmiotowym i przedmiotowym obowiązywania. Dla określonych celów każda z tych cech może być wartościowym kryterium klasyfikacji norm prawnych (aktów prawotwórczych). Podstawowe dla porządku prawnego znaczenie ma, jak się wydaje, podział typologiczny aktów prawotwórczych dotyczący ich natury prawnej, zakresu przedmiotowego i podmiotowego obowiązywania. Przy tym podziale unika się niedogodności związanych z nieporządkiem nazw nagłówkowych aktów prawotwórczych. I tak np. nazwa ,,zarządzenie" nie informuje o tym, kto wydał akt prawny (minister, wojewoda, burmistrz, dyrektor zarządu lasów państwowych) i czy jest to akt prawotwórczy; nazwy nagłówkowe „rozporządzenie", „uchwała", ,,regulamin", ,,wytyczne" stosowane są dla aktów prawnych różnych organów państwowych i samorządowych (Prezydent RP, Rada Ministrów, wojewoda, rada miejska, dyrektor okręgu dróg publicznych), przy czym akty te mają różny charakter prawny.

Niektóre z tych aktów są aktami prawotwórczymi, inne zaleceniami, okólnikami i podobnymi optatywami, jeszcze inne decyzjami indywidualno-konkretnymi (np. zarządzenie Prezydenta RP o nadaniu konkretnej osobie odznaczenia państwowego, uchwała rady gminy o nadaniu honorowego obywatelstwa gminy).

Wobec takiego niezdecydowania i chwiejności ustawodawstwa i nauki prawa w sprawach nazwy i zakresu wielu rodzajów aktów prawnych lepiej jest przyjąć jako kryterium porządkujące nie nazwę nagłówkową aktu, lecz charakter (treść) przepisów aktu prawnego. Kryterium to najściślej bowiem wiąże się z charakterystyką przyjętej tutaj koncepcji prawa.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.

Kompetencje terenowych organów publicznych do stanowienia prawa miejscowego.

Kwestia zakresu kompetencji prawotwórczych organów samorządu terytorialnego może też być rozważana przy uwzględnieniu tzw. zdolności przerobowej sesji rad. Pod rządem dawniejszego ustawodawstwa wyrażono obawę, że „skoncentrowanie całokształtu działalności uchwałodawczej w jednym organie (to znaczy przyjęcie jej przez radę narodową) […] napotykałoby w rzeczywistości na poważne trudności" [S. Zawadzki, Teoretyczne aspekty reformy władz terenowych, „Państwo i Prawo" 1974. nr 4. s. 11.]. Okazało się, w świetle uregulowań zainaugurowanych reformą terytorialną w 1990 r., że obawa powyższa stała się nieaktualna. Dokonany został słuszny społecznie zabieg legislacyjny, polegający na ograniczeniu uprawnień prawotwórczych zarządów gmin (miast, m.st. Warszawy i jej dzielnic) oraz całkowitym odsunięciu od tego rodzaju

gestii wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także kierowników wydziałów. Możliwości wykorzystania ,,potencjału" sesji rad terenowych okazują się wystarczające.

Z tego punktu widzenia struktura kompetencji prawotwórczych organów samorządu terytorialnego ukształtowana została prawidłowo; odzwierciedla bowiem fakt, że podstawowym zadaniem organów administracji lokalnej, a więc i samorządowej, nie jest stanowienie powszechnie obowiązującego prawa, lecz realizacja przepisów tworzonych przez przedstawicielskie organy uchwałodawcze. Brak szacunku dla tej idei – dający się we znaki w ubiegłych latach – był wynikiem nacisku biurokratyczno-technokratycznych wyobrażeń części aparatu wykonawczego o jego szczególnie doniosłej roli w społeczeństwie i państwie, instrumentalnego traktowania regulacji prawnej, łatwości wydawania przepisów prawnych w sytuacjach kiepsko sformułowanych klauzul delegacyjnych i kompetencyjnych itp.

Wobec nieporozumień i sporów toczonych wokół problematyki planowania społeczno-gospodarczego, zwłaszcza uwarunkowanych transformacją ustrojową i zmianami uregulowań prawnych dotyczących spraw planowania tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, warto wypowiedzieć kilka uwag ogólnych, rzucających światło na późniejsze konstatacje szczegółowe.

Problematyka planowania społeczno-gospodarczego (w tym także zagadnienia planowania budżetowego i przestrzennego), wiąże się ściśle z kwestią granic obszaru unormowań prawnych, ponieważ praktyka planowania (prognozowania, programowania instytucjonalnego), a więc i jej normatywny wyraz (przepisy o planowaniu społeczno-gospodarczym, roczne i wieloletnie plany gospodarcze uchwalane na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym) stanowi konieczny kanon rozwoju społecznego w warunkach nowoczesnej cywilizacji. Planowanie instytucjonalnie – nie wnikając tutaj w kwestie istoty prawnej (treści, mocy wiążącej, zakresu adresatów) norm planowych – nie jest więc ani wynalazkiem, ani też praktyką jedynie formacji

socjalistycznej.

Gospodarka socjalistyczna nie różni się od kapitalistycznej (rynkowej) planowaniem, różni się przede wszystkim odmiennym systemem wartości i na ich gruncie dokonywanymi preferencjami kierunków działań społeczno-ekonomicznych; węższa też jest w kapitalistycznej gospodarce rynkowej skala prawno-instytucjonalnych działań (aktów) planistycznych. Generalnie wszakże planowanie społeczne jest współcześnie zjawiskiem uniwersalnym, bez określonego zakresu bardziej lub mniej arbitralnego planowania społeczno-gospodarczego żaden rząd, żadna władza publiczna nie byłaby możliwa [H. Rot, Wartości proceduralne tworzenia prawa (studium legislacji porównawczej), Wrocław 1992, s. 18-20.]. Mamy bowiem tutaj do czynienia z kwestią określonego limitowania (programowania, preliminowania) kierunków, treści i dynamiki działań normodawczych, jak też wyznaczania wykonawczo-organizacyjnych, produkcyjnych, finansowych i innych zachowań organów państwowych, samorządowych, przedsiębiorstw, zakładów, organizacji społecznych i obywateli.

Planowanie (programowanie) jako działanie, a także plany (pro□gramy) jako akty (reguły, limity, wskaźniki), są bardzo rozmaite. Niektóre ich formy budzą pewne obawy i wątpliwości. Zwraca się uwagę, że ,,przyszłość jest zawsze nieoczekiwana i nie można jej dokładnie zaplanować" [J. de Rosnay, Makroskop, Warszawa 1982, s. 140.], „autorytatywne programowanie pozostawia niewiele miejsca wyobraźni i uczestnictwu" [R. Dubos, Pochwala różnorodności. Warszawa 1986, s. 272.] itp. W warunkach demokratycznego państwa prawnego tego rodzaju niebezpieczeństw nie należy demonizować. Problem ten można roz□wiązać zgodnie z podstawowymi wartościami humanistycznymi, demo□kratycznymi, etycznymi tego ustroju, jeśli się podejdzie do planowania jako pewnego ładu społecznego, zapewniającego ,,harmonijny przebieg procesów społecznych przez usunięcie niepewności, ujawnienie sytuacji przewidywalnych jako […] kierowanie działaniami zbiorowymi ze względu na określony cel"

[M. Borucka-Arctowa, Świadomość prawna a planowe zmiany społeczne. Wrocław 1981, s. 65.], a także jeśli się nie zatraci myślenia .

Kompetencje prawodawcze do tworzenia prawa w formie stanowienia albo umowy udzielane są określonym podmiotom zazwyczaj przez normy wysłowione w konstytucji lub w opartych na niej ustawach zwykłych. Normy kompetencji prawodawczej są normami, nakazującymi przestrzegać norm jakie zostaną ustanowione w określony prawem sposób i w określonym zakresie spraw przez organ wyposażony w daną kompetencję. Normy te są na ogół wysłowiane w zawiły sposób: zazwyczaj inne przepisy określają podmiot, któremu dana kompetencja ma służyć, inne określają sposób dokonania czynności prawotwórczej (wyznaczają tzw. tryb jej dokonania), wreszcie jeszcze inne przepisy wyznaczają upoważnionemu podmiotowi zakres spraw, w których kompetentny jest stanowić normy prawne.

Kompetencje prawodawcze mogą być kompetencjami do stanowienia norm merytorycznych (np. dotyczących gospodarki lokalami, wysokości opłat celnych) albo do stanowienia jakichś innych norm kompetencji prawodawczej (np. udzielane przez ustawę kompetencje do zawierania układów zbiorowych pracy, udzielane przez ustawę kompetencje do stanowienia aktu wykonawczego względem tej ustawy).

Zakres kompetencji udzielanych jakiemuś podmiotowi jest zawsze ograniczony merytorycznie w normie udzielającej kompetencji oraz nadto przez przyjmowane założenia doktrynalne. Na gruncie naszej kultury prawnej nawet suwerenny parlament nie jest wyposażony w nieograniczone kompetencje prawodawcze. Ich zakres jest ograniczony co najmniej przez założenia społeczno-polityczne danego systemu oraz wymaganie zgodności stanowionych norm z konstytucją.

Zasady udzielania przez konstytucję kompetencji prawodawczych są w państwach o podobnej kulturze politycznej oraz o podobnym ustroju politycznym w ogólnym zarysie podobne. Czynnikiem

unifikującym rozwiązania konstytucyjne wielu państw są przyjmowane doktryny polityczne i prawne, np. doktryna trójpodziału władz. Dlatego też nawet dość lakoniczne przepisy konstytucyjne udzielające kompetencji prawodawczych mogą być odczytywane na gruncie jakiejś doktryny politycznej w sposób stosunkowo jednolity i nie budzący sporów.

Mała konstytucja nie określała *expressis verbis* aktów prawnych stanowionych przez organy samorządu terytorialnego. Stanowiła natomiast (art. 71 ust. 4), że jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania za pośrednictwem swych organów stanowiących i wykonawczych, swobodnie określając w granicach ustaw swoje struktury wewnętrzne. Przepis ten zakładał zatem działalność prawotwórczą tych organów w formach, jakie przewiduje ustawa.

Z całą pewnością to lakoniczne i niezupełne unormowanie pozostawało w rażącej dysproporcji w stosunku do charakteru ustrojowego samorządu terytorialnego (art. 70 ust. 1 „podstawowa forma organizacji lokalnego życia publicznego") oraz powierzonych zadań (art. 71 ust. 1 „wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych (…) czy art. 71 ust. 3 „wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców").

Obecna Konstytucja wskazuje dwa rodzaje podmiotów o ograniczonym terytorialnie zakresie kompetencji, które są uprawnione do stanowienia prawa o charakterze powszechnym, obowiązujących na obszarze ich działania. Są to terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego (art.94). Mogą one to czynić na podstawie i w granicach upoważnień w ustawach, przy czym nie muszą to być upoważnienia „szczegółowe". Praktyka regulowania działalności prawotwórczej o charakterze miejscowym w ustawach zwykłych występowała też pod rządami poprzednio obowiązujących ustaw konstytucyjnych, czego przykładem jest ustawa o samorządzie terytorialnym upoważniająca np. rady gmin do wydawania uchwał

prawotwórczych.

Terenowymi organami rządowej administracji ogólnej uprawnionymi do stanowienia powszechnie obowiązujących aktów prawnych są wojewodowie, którzy mogą wydawać (ustawa z 22 marca 1990 o terenowych organach rządowej administracji ogólnej – Dz.U. nr 21, poz. 123 póź. zm.):

– rozporządzenia wykonawcze, na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach szczególnych,

– rozporządzenia porządkowe, w sytuacjach gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony mienia oraz porządku publicznego (w zakresie lub w przypadkach nie unormowanych w przepisach szczegółowych).

Natomiast organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać dwa rodzaje aktów:

– przepisy wykonawcze, dla których podstawą prawną może być, bądź ustaw z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z nr 13 poz 74 z póź. zm.), bądź delegacja szczegółowa zawarta w innej ustawie,

– przepisy porządkowe, stanowione podobnie jak rozporządzenie porządkowe wojewodów dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (ale nie już dla ochrony mienia), także w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, gdy spełnione zostaną dwie przesłanki:

1) rozporządzenie dotyczy materii nie objętej regulacją w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących,

2) jest ono niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozporządzenia te mogą przewidywać za naruszenie

ich przepisów kary grzywny wymierzane na zasadach i w trybie określonym w prawic o wykroczeniach. Są przekazywane niezwłocznie przez wojewodę premierowi, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie mają być stosowane. Wchodzą w życie z chwilą ogłoszenia. Następuje ono w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze natychmiast po wydaniu rozporządzenia. W tym samym trybie wojewoda zarządzić może ogłoszenie i wejście w życie aktów prawa miejscowego wydanych przez siebie na podstawie upoważnienia ustawowego, jeżeli z istoty regulacji w nich zawartej wynika, że zwłoka w wejściu aktu w życie mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia bądź mienia.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.

Problem prawa naturalnego i prawa zwyczajowego jako źródeł prawa RP

Konstytucja przyjmuje zamknięty katalog źródeł prawa. Należy jednak też zwrócić uwagę na źródła prawa, które często uznaje się jedynie za elementy prawa konstytucyjnego. Są to: prawo naturalne i prawo zwyczajowe.

Prawo naturalne

Nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji prawa natury [B. Banaszak, Prawo konstytucyjne…, op. cit., s. 163.].

Większość przedstawicieli nauki prawa nie traktuje go zresztą, jako katalogu norm, ale raczej jako zbiór zasad, sposób myślenia, uzasadnienia pewnych działań lub wyników wykładni prawa pozytywnego. Różnie ujmuje się też prawo naturalne. Oprócz jego religijnych uzasadnień widzących jego źródło w woli Boga, występują też laickie dopatrujące się podstawy dla zasad prawa natury w racjonalnie rozpoznanych regułach (istocie, naturze) funkcjonowania przyrody, społeczeństwa bądź człowieka (np. antropologiczne lub psychologiczne teorie prawa natury). Problemami tym szczegółowo zajmuje się historia doktryn politycznych i prawnych oraz teoria prawa.

W kwestii miejsca prawa naturalnego w systemie prawa wykształciły się, najogólniej rzecz biorąc, dwa stanowiska:

1. Stanowisko głoszące nadrzędność prawa naturalnego nad konstytucją. Niektórzy autorzy uważają, że zasady prawa naturalnego stanowią dorobek pokoleń, są *lex in corda scripta* i określają treść każdej konstytucji, determinują każdą jej zmianę. Stanowią one zabezpieczenie przed zniewoleniem jednostki przez państwo. Ustrojodawca nie tyle ustanawia je w konstytucji, co uznaje, zapisuje. Istnieją one zanim ustrojodawca przystąpi do prac nad konstytucją i musi je mieć na uwadze przez cały czas. Normy i zasady prawa naturalnego mają w tym ujęciu treść zmienną w tym sensie, że starają się pogodzić niezmienne wartości z bieżącymi potrzebami życia społecznego. Służą one ocenie istniejących konstytucji i systemów prawnych, u których podstaw leży konstytucja, wprowadzając zewnętrzny wobec nich punkt odniesienia. Należy przy tym podkreślić, że normy prawa naturalnego nic stanowią jakiegoś jednego, spójnego systemu, a wręcz przeciwnie, można ustalić różne ich katalogi w zależności od przyjętych kryteriów. Ku stanowisku uznającemu nadrzędność prawa naturalnego wydają się przychylać niektóre konstytucje.

1. Stanowisko odrzucające nadrzędność prawa naturalnego nad konstytucją. Stanowisko to przeważa wśród przedstawicieli nauk prawnych, a także w praktyce ustrojowej demokratycznych

państw prawa, o czym prze konuje choćby orzecznictwo ich sądów konstytucyjnych. Prawo natu ralne w tym ujęciu nie stanowi kryteriów oceny konstytucji i nie wyzna cza granic jej zmian.

Przeciwnicy nadrzędności prawa naturalnego nad konstytucją słusz nie nie odrzucają jednak w ogóle jego jako źródła prawa i podnoszą, że „krytyczna ocena prawa z punktu widzenia elementów *ius* – jeżeli nie można uwzględnić ich w procesie wykładni i stosowania prawa (…) uzasadniać może zasadniczo tylko zmianę ustaw.

Konstytucja RP nie zawiera wprost wzmianki o prawie naturalnym, ani tym bardziej nic określa jego miejsca w polskim porządku prawnym. Nie oznacza to jednak, że z jej postanowień nic można wyprowadzić żadnych wniosków w tym zakresie.

Niewątpliwie odwołaniem do prawa naturalnego jest dwukrotne wskazanie przez Konstytucję na godność człowieka, właśnie w aspekcie prawno-naturalnym. W końcowych słowach wstępu Konstytucja zawie ra wezwanie ustrojodawcy do wszystkich, którzy będą ją stosować „aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. W art. 30 Konstytucja stanowi natomiast: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiąz kiem władz publicznych”. Upoważnia to do stwierdzenia, że prawo naturalne zostało jednak uznane przez Konstytucję za źródło prawa, ale o randze podkonstytucyjnej. Jego zasady mają być uwzględniane w trakcie stosowania postanowień konstytucyjnych i w trakcie ich wykładni. Zawierają one także konkretne, skierowane do ustawodawcy nakazy i zakazy. Stąd też uznać je należy za możliwe kryterium dla badania konstytucyjności ustaw, przy czym działają tu one nie samoistnie, ale w powiązaniu z normą konstytucyjną odwołującą się do nich. Takie traktowanie prawa

natural‑nego występuje zresztą w niektórych państwach demokratycznych (np. w Niemczech).

Prawo zwyczajowe

Prawo zwyczajowe jest różnie definiowane w nauce prawa. Najczęściej jest jako zespół norm postępowania stosowany regularnie przez dłuższy czas, przez odpowiednio duży krąg podmiotów stosunków prawnych, przekonanych, że normy te obowiązują jako normy prawne danego systemu prawa. Treść tak ujętego pojęcia prawa zwyczajowego nic pokrywa się z treścią zwyczaju konstytucyjnego. Jest ona również inna od zwyczajów prawnych – tzn. utrwalonych nawyków dotyczą‑cych sposobu korzystania przez różne podmioty z przyznanych im praw i kompetencji.

Normy prawa zwyczajowego są źródłem prawa konstytucyjnego, gdy dotyczą materii uregulowanych przez tę gałąź prawa. Odgrywają one w praktyce dość duże znaczenie w krajach, w których występują syste‑my *common law,* a daleko mniejszą w Europie kontynentalnej (a więc także i w Polsce), gdzie pierwszorzędną rolę odgrywa prawo stanowio‑ne. Przyjęcie koncepcji prawa stanowionego nic oznacza jednak wy‑kluczenia innych faktów prawotwórczych (np. norm zwyczajowych, za‑sad moralnych, precedensowych wyroków sądowych). Normy prawa zwyczajowego mogą zostać uznane przez prawo stanowione za formalne źródło prawa.

Normy prawa zwyczajowego mają wtedy w hierarchii rangę wynika‑jącą z rangi aktu, który je uznaje. Normy prawa zwyczajowego mogą też zostać włączone do systemu prawa obowiązującego na skutek ich uznania przez organ państwa. Wów‑czas ich ranga w systemie prawa zależy od miejsca w systemie organów państwowych organu je uznającego. Przykładem jest zasada dyskonty‑nuacji prac parlamentu związana z upływem jego kadencji. Mimo, że formalnie nie jest wyrażona w żadnej normie prawnej, to Sejm i Senat uznały ją za obowiązującą.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę pisanie prac - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.