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 (programy) 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 rozwiązać zgodnie z podstawowymi wartościami humanistycznymi, demokratycznymi, 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 któ rych kompetentny jest stanowić normy prawne.

Kompetencje prawodawcze mogą być kompetencjami do stanowienia norm merytorycznych (np. dotyczących gospodarki lokalami, wysokości opłat cel nych) 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 wykonaw czego względem tej ustawy).

Zakres kompetencji udzielanych jakiemuś podmiotowi jest zawsze ograni czony 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 społecz no-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, swobod nie 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.