

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. 1, 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. 1 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.