

Wstęp

Prezentowane opracowanie jest praktycznym komentarzem do przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) w zakresie dotyczącym aktów prawa miejscowego (APM).

Odniesienie komentarza do ściśle określonej kategorii źródeł prawa, tj. aktów prawa miejscowego (ich projektów), wynika przede wszystkim ze znaczenia tego rodzaju aktów normatywnych w systemie prawa powszechnie obowiązującego. Akty prawa miejscowego zajmują bowiem szczególną pozycję w systemie tego prawa, gdyż jako regulacje prawne stanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej obowiązują wyłącznie na obszarze ich właściwości miejscowej. Pozycję tego rodzaju aktów normatywnych wzmacnia przy tym fakt ich zróżnicowania pod względem treści i charakteru, a także intensywność stanowienia (wydawania). Właściwe (prawidłowe) przygotowanie, w tym zredagowanie, projektu APM stanowi istotne zadanie i poważne wyzwanie dla ich projektodawców, zwłaszcza że prawodawca, określając sposób (metodę) stosowania przepisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” do projektów APM, operuje w szczególności formułą „odpowiedniego stosowania”, którą odnosi do zasad regulujących sposób tworzenia projektów aktów prawnych należących do innych kategorii źródeł prawa.

Niniejszy komentarz jest pierwszym komentarzem do przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który w całości poświęcony jest wyłącznie projektom APM. Uwzględni przy tym zmiany dokonane na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 15.11.2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2015 r. poz. 1812), które zgodnie z § 3 tego rozporządzenia weszły w życie 1.3.2016 r.

Kwestia stosowania zasad wyrażonych w przepisach rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” do projektów APM nie stanowiła przedmiotu dotychczas wydanych komentarzy, z wyjątkiem jednego komentarza, w którym kwestię właściwego (prawidłowego) przygotowania, w tym redagowania, tego rodzaju aktów normatywnych podnoszono niejako „przy okazji” omawiania poszczególnych przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (*G. Wierczyń-*

ski, Redagowanie). Zapewne podejście to uzasadniała okoliczność, że komentarze te dotyczyły całości problematyki związanej z tworzeniem (wydawaniem) regulacji prawnych (aktów normatywnych).

W trakcie przygotowywania niniejszego komentarza przyjęto jako podstawowe założenie, że tego rodzaju opracowanie przeznaczone jest przede wszystkim dla organów stanowiących APM (projektodawców tych aktów). Założenie to znalazło odzwierciedlenie w treści komentarza, w którym omówiono (skomentowano) nie tylko określone przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, mające zastosowanie (odpowiednie bądź bezpośrednie) wobec projektów APM, ale omówienie to wzbogacono o liczne przykłady właściwie (prawidłowo) bądź błędnie przygotowanych (zredagowanych) przepisów APM. Opracowanie uwzględnia podstawowe orzecznictwo sądowe dotyczące zasad wyrażonych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz wybraną literaturę przedmiotu z tego zakresu. Pamiętano przy tym o konieczności zachowania właściwych proporcji pomiędzy „praktycznością” komentarza a rozważaniami teoretyczno-prawnymi, przyjmując, że szersza egzemplifikacja prawidłowych rozwiązań w zakresie projektów APM wymusza niejako „mniej miejsca” na szczegółowe rozważania natury teoretycznoprawnej.

Istotne znaczenie w zakresie kształtu prezentowanego komentarza odegrał również fakt, że komentarz jest w pewnym stopniu odpowiedzią na zapotrzebowanie na tego rodzaju opracowanie. Wynika to z doświadczeń niektórych Autorów komentarza związanych z organizowanymi i prowadzonymi w latach 2011–2015 szkoleniami w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” (Działanie 5.2 Program Operacyjny Kapitał Ludzki), którego jednym z partnerów był Uniwersytet Warszawski (Wydział Prawa i Administracji). Przedmiotem tych szkoleń, które przeznaczone były dla pracowników samorządu terytorialnego (szczególnie na poziomie gminy), była problematyka dotycząca m.in. tworzenia prawa miejscowego, w tym stosowania zasad techniki prawodawczej w odniesieniu do tego rodzaju aktów normatywnych. Uczestnicy tych wykładów niejednokrotnie podkreślali, że brak jest całościowego opracowania, którego przedmiotem byłyby kwestie związane bezpośrednio z przygotowaniem, w tym redagowaniem, projektów APM.

Oddany do rąk Czytelników komentarz poprzedzają, zawarte w Części I, kwestie ogólne, które dotyczą znaczenia rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w zakresie projektów APM. Przyjęta w komentarzu systematyka omawianych kwestii (komentowanych przepisów) nie stanowi jednak pełnego odzwierciedlenia (odwzorowania) systematyki wynikającej z rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Autorzy bowiem uznali, że w pierwszej kolejności należy omówić przepisy, które określają zakres i sposób (metodę) stosowania zasad wynikających z przepisów komentowanego rozporządzenia względem projektów APM (dział VII). Rozstrzygnięcie na wstępie tej kwestii umożliwi omówienie (skomentowanie) pozostałych przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawo-

dawczej”, które stosuje się wobec projektów tego rodzaju aktów normatywnych. Po-
dejscie to znalazło wyraz w spisie treści niniejszego opracowania.

Prezentowany komentarz został przygotowany przez zespół Autorów złożo-
ny z pracowników naukowych i doktoranta Wydziału Prawa i Administracji Uni-
wersytetu Warszawskiego oraz pracowników Kancelarii Sejmu zajmujących się
przygotowywaniem (redagowaniem) projektów aktów normatywnych. Zawarte
w komentarzu omówienia przepisów prawnych, dotyczących projektów APM, są
odzwierciedleniem nie tylko opinii i poglądów zespołu Autorów jako całości, ale
także doświadczeń poszczególnych jego uczestników. Autorzy wyrażają nadzieję, że
niniejszy komentarz przyczyni się nie tylko do rozwiązania problematycznych kwe-
stii, które powstają w trakcie przygotowywania projektów aktów prawa miejscowe-
go jako regulacji prawnych o zróżnicowanej treści, ale także do „lepszego” legisla-
cji na poziomie tego rodzaju aktów normatywnych, a w konsekwencji – do realizacji
zasady poprawnej legislacji, wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratyczne-
go państwa prawnego.

Komentarz uwzględnia stan prawny na dzień 1.6.2016 r.

Warszawa, czerwiec 2016 r.

Autorzy