

Wstęp

Stanowienie prawa stanowi jedną z najważniejszych form działania organów administracji publicznej. Działalność legislacyjna jest także często przedmiotem dużego zainteresowania opinii publicznej, komentatorów, ale również analityków i komentatorów wskazujących na różne mankamenty tworzenia prawa. Nadprodukcja prawa, zbyt duża szczegółowość ustaw, częste zmiany, niejasne przepisy i wiele innych określeń to przejawy krytycznej oceny ostatecznego efektu tworzenia prawa. Każdy z nas z pewnością spotkał się z tzw. absurdami prawnymi, czyli nieprecyzyjnymi bądź zbyt kazuistycznymi przepisami prawnymi, które skutecznie utrudniały załatwienie jakiejś sprawy urzędowej i przez to skutecznie podważały zaufanie obywateli do administracji publicznej.

W rozdziale III Konstytucji RP zatytułowanym „Źródła prawa” przewidziano, że organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą stanowić akty prawa miejscowego będące źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Niniejsza publikacja została poświęcona właśnie technice tworzenia prawa. Intencją autorów jest spojrzenie na proces legislacyjny od momentu powzięcia decyzji o podjęciu interwencji legislacyjnej aż po etap jego kontroli. Nie skupiamy się jednak na stanowieniu wszystkich rodzajów aktów normatywnych, lecz jedynie aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie interesują nas akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej terenowej zespolonej i niezespolonej, jak również wojewodę. Zgodnie z obowiązującym systemem źródeł prawa określonym w Konstytucji RP – są to podustawowe akty prawa powszechnie obowiązującego, których terytorialny zakres obowiązywania ograniczony jest do właściwości terytorialnej organu je stanowiącego.

Tym samym nie interesują nas ustawy ani ich akty wykonawcze (tj. rozporządzenia), a określone w samorządowych ustawach ustrojowych, jak również w prawie administracyjnym materialnym akty prawa miejscowego. Nie jest prosta i jednoznaczna kategoria aktów normatywnych. Nie istnieje bowiem jeden katalog precyzyjnie określający rodzaje tych aktów, jak również ich formy obowiązywania. Co więcej, sam fakt nazwania aktu normatywnego mianem uchwały nie oznacza, że jest to akt prawa miejscowego. Wskazane komplikacje stanowiły inspirację do przygotowania tej publikacji. Wielokrotnie spotkaliśmy się bowiem z praktycznymi problemami stanowienia prawa na poziomie samorządowym, który znacząco różni się od administracji rządowej. Sam fakt istnienia na podstawie ustawy o Radzie Ministrów Rządowego Centrum Legislacji powoduje, że dużo łatwiej w scentralizowanej administracji rządowej skoordynować i kontrolować proces legislacyjny. Można zatem odnieść wrażenie, że jednostki samorządu terytorialnego pozostawiono sobie samym. Braku katalogu organów prawotwórczych i dopuszczalnych form stanowienia aktów prawa miejscowego powoduje często niemałe kłopoty, które ostatecznie są przyczyną niskiej jakości prawa.

Intencją autorów było stworzenie publikacji przeznaczonej głównie dla praktyków, tj. osób, które na co dzień w swojej pracy mają kontakt z legislacją administracyjną. Dlatego staraliśmy się przedstawić w kolejnych rozdziałach treści zaprezentować w sposób możliwie przystępny. Pomijaliśmy zatem niektóre spory doktrynalne oraz dyskusje naukowe.

Publikacja składa się z sześciu rozdziałów, a także załączników zawierających praktyczne informacje, które mogą okazać się przydatne w procesie stanowienia prawa. W rozdziale pierwszym – „Zasady techniki prawodawczej w kontekście samorządowego procesu legislacyjnego” – przedstawiono ogólne zasady i dyrektywy redagowania aktów normatywnych stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zwrócono uwagę na stanowisko legislatora, znaczenie biura rady/sejmiku oraz jednostek merytorycznych w urzędach samorządowych.

W rozdziale drugim, zatytułowanym „Samorząd terytorialny i jego akty normatywne”, przedstawiono rodzaje aktów normatywnych stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, wskazując jednocześnie na funkcje, jakie pełnią uchwały, zarządzenia i decyzje. W kolejnej części rozdziału przedstawiono akty prawa miejscowego stanowione na podstawie samorządowych uchwał ustrojowych.

W rozdziale trzecim – „Struktura aktów prawa miejscowego” – przedstawiono na podstawie Zasad techniki prawodawczej poszczególne części tego rodzaju aktów normatywnych. Ich omówienie pozwoli czytelnikom i praktykom zajmującym się legislacją administracyjną uniknąć błędów w trakcie procesu legislacyjnego.

W rozdziale czwartym – „Uchwały a akty prawa miejscowego” – skupiono się na wykazie przedmiotowym aktów prawa miejscowego, a także na pokazaniu różnic pomiędzy nimi. Autorzy wskazali w szczególności, kiedy uchwała staje się aktem prawa miejscowego, jakie są granice uchwałodawcze, jaki wpływ akty prawa miejscowego mają na społeczność lokalną/regionalną, a także sposoby wykonania uchwał.

Piąty rozdział został poświęcony procesowi uchwałodawczemu. Celem tej części publikacji jest wskazanie różnic w procesie uchwałodawczym ze względu na zakres przedmiotowy, powstanie inicjatywy uchwałodawczej, konsultacji z mieszkańcami, a także pracy w komisjach i następnie publikacji aktów prawa miejscowego.

Rozdział szósty – „Nadzór nad aktami prawa stanowionymi przez organy samorządu terytorialnego” – poświęcono kontroli procesu stanowienia aktów normatywnych przez jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności zwrócono uwagę na kwestię postępowania kontrolnego, kluczowe rozstrzygnięcia nadzorcze, monitorowanie prawa przez partnerów społecznych oraz elektroniczną procesów nadzoru nad aktami jednostek samorządu terytorialnego.

Wyrażamy nadzieję, że nasza książka okaże się praktyczną i przydatną publikacją dla pracowników samorządowych na co dzień zajmujących się procesem legislacyjnym. Zdajemy sobie sprawę, że ze względu na złożoność niektórych instytucji legislacyjnych, a także słabości i niedopatrzenia Zasad techniki prawodawczej nie udało nam się wyczerpać w całości zagadnienia. Mamy jednak nadzieję, że publikacja ta będzie pierwszym krokiem w badaniu zagadnienia legislacji administracyjnej i jednocześnie wskazówką do dalszych poszukiwań.

Agata Sobolewska

Robert Gawłowski

Piotr Kozłowski