

Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego - zagadnienia wybrane

Principles of the legislative technique and promulgation
of resolutions by local and regional government bodies
- selected problems

STRESZCZENIE

W ramach niniejszego artykułu, analizie poddano wybrane zasady techniki prawodawczej w kontekście uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Po wyjaśnieniu podstawowych różnic pomiędzy aktami prawa miejscowego a uchwałami mającymi charakter wewnętrznie obowiązujący, swoją uwagę skupiłem na przedstawieniu sporów doktrynalnych w zakresie przyjęcia bądź odrzucenia tezy, iż rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej powinno być bezwzględnie przestrzegane podczas stanowienia aktów prawa miejscowego. Moje zdanie w tej kwestii jest tożsame z tymi poglądami doktryny, które ową obligatoryjność stosowania tego aktu odrzucają, co jednocześnie nie kłóci się z uznaniem zasadności stosowania przez organy samorządu terytorialnego reguł ujętych w tym rozporządzeniu, jako zasad stanowienia „dobrego prawa”. Następnie przechodzę do opisania ostatnich istotnych zmian, jakie wystąpiły w treści interesującego nas rozporządzenia. W podsumowaniu

zwracam uwagę na konieczność bezwzględnego uregulowania w ustawie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego, co w konsekwencji wyeliminuje znaczną część błędów, jakie popełniają prawodawcy lokalni nie tylko podczas przygotowywania uchwał o charakterze powszechnie obowiązujących, ale i uchwał, które takiej cechy nie posiadają.

W niniejszym artykule postaram się krótko scharakteryzować kwestie związane z zasadami techniki prawodawczej w kontekście zasad i trybu wydawania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego. Analizie zostaną poddane m.in. wybrane paragrafy Obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W odrębnym podpunkcie krótko przedstawię zmiany, jakie w 2016 r. zostały wprowadzone do owego rozporządzenia i spróbuję odpowiedzieć na pytanie, czy mają one istotny wpływ na samorządową legislację.

W tytule celowo użyłem wyrażenia „wydawanie uchwał”, a nie „wydawanie aktów prawa miejscowego”. Uważam bowiem, że uregulowane w powyższym rozporządzeniu „Zasady techniki prawodawczej” powinny być wykorzystywane przez prawodawców lokalnych nie tylko do przygotowywania uchwał, które aktami prawa miejscowego są, ale i do tych aktów, które takiego przymiotu nie posiadają. Nie możemy bowiem zapomnieć, iż analizowane rozporządzenie zawiera również regulacje odnoszące się do zasad prawodawczych wykorzystywanych w aktach wewnętrznie obowiązujących.

ABSTRACT

The article presents an analysis of selected principles of legislative techniques in the context of resolutions promulgated by local and regional government bodies. In the first part of the article, the basic differences between acts of local law and resolutions that are internally applicable are explained; later, the article focuses on presentation of doctrine disputes related to the proposition that a resolution on the principles of the legislative technique should be absolutely observed when making local laws. My

opinion in this regard matches those views of the doctrine that reject obligatory nature of such resolutions, which is not in conflict with acceptance of reasonability of application by local and regional government bodies of rules set forth in such resolutions as rules of “good law-making” rules. The next part of the article describes the most recent changes in the context of regulations in question. The conclusion of the article emphasizes the need for absolute statutory regulation of the principles and procedure of promulgation of acts of local law, which will eliminate a significant part of the errors made by local law-makers when preparing not only universally applicable resolutions but also other types of resolutions.

SŁOWA KLUCZOWE: *uchwała, akt, techniki prawodawcze, samorząd terytorialny, prawo miejscowe*
KEYWORDS: *resolution, act, legislative techniques, local and regional government, local law*

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w art. 87 ust. 2 wskazuje, iż akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Oczywiście akty te obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Co więcej, na obszarze nie tylko powiatu, ale także gminy lub województwa ich moc prawna jest taka, jak moc ustaw czy też rozporządzeń (Prażmo-Nowomiejska, Stobiecki, 2001, s. 6). Przypomnę, iż obok aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce zaliczamy: konstytucje, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (Bałaban, 1997, s. 33-43; Rymarz, 1999, s. 3).

Podstawą do stanowienia prawa w gminie, powiecie i województwie jest przede wszystkim art. 94 Konstytucji RP, który stanowi: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania prawa miejscowego określa ustawa”. Jak widać,

cytowany przepis nie odnosi się do wszystkich uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach, a jedynie do tych, które są aktami powszechnie obowiązującymi. Tym samym inne uchwały podejmowane przez te organy (a jest ich powyżej 80%) są jedynie aktami wewnątrznie obowiązującymi i odnoszą się do jednostek podporządkowanych i funkcjonujących w ramach konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

Jak więc odróżnić tzw. zwykłą uchwałę od uchwały, która jest aktem powszechnie obowiązującym? Okazuje się, że często nie jest to proste zadanie. Dzieje się tak dlatego, iż w żadnym dotąd wydanym akcie prawnym nie zamieszczono definicji aktu prawa miejscowego. Możemy jedynie podjąć próbę jego zdefiniowania przede wszystkim poprzez wskazanie cech charakterystycznych, dzięki którym będziemy mogli odróżnić prawo miejscowe od innych aktów prawotwórczych, od tzw. zwykłych uchwał. Są to cechy następujące:

1. Działanie prawa miejscowego ogranicza się do obszaru, na którym organem uprawnionym do stanowienia prawa miejscowego jest głównie rada lub sejmik.
2. Adresat norm prawa miejscowego nie tylko nie jest, ale i nie może być konkretnie określony, co stwarza możliwość normowania postępowania różnych i nieokreślonych kategorii adresatów. Są to m.in. mieszkańcy danego powiatu (gminy), przedsiębiorcy działający na jego terenie oraz osoby, które nie są członkami danej wspólnoty samorządowej, ale czasowo znajdują się na danym terytorium (np. turyści).
3. Akty prawa miejscowego są ściśle powiązane z ustawą. Nie możemy przecież zapomnieć, że prawo miejscowe to prawo podustawowe, które jest stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP).
4. Są to normy wielokrotnego zastosowania, co odróżnia je od aktów administracyjnych.
5. Akty prawa miejscowego mogą, ale nie muszą być poparte przymusem państwa. Oczywiście środki przymusu, charakteryzujące się różnym stopniem dolegliwości, zostały określone przez ustawodawcę w ustawach szczególnych.

6. W aspekcie podmiotowym prawem miejscowym możemy nazwać tylko takie prawo, które jest stanowione przez podmioty niebędące organami centralnymi, pochodzącymi od organów samorządu terytorialnego (np. od rady gminy, powiatu), wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej.
7. Akty prawa miejscowego, jak stanowi Konstytucja w art. 88 ust. 1 i 2, wchodzi w życie po ich ogłoszeniu. Dziennikiem urzędowym, w którym ogłasza się te akty, jest Wojewódzki Dziennik Urzędowy.
8. Wszystkie akty prawa miejscowego po ich uchwaleniu muszą być przekazane organowi nadzoru właściwemu ze względu na przedmiot regulacji danego aktu (Prażmo-Nowomiejska, Stobiecki, 2001, s. 9-10; Dąbek, 2004, s. 31; Ciapała, 2000, s. 35-39; Cz. Malisz, 2001, s. 20-23; Jagielski, 1986, s. 7-13).
Jak można więc zdefiniować uchwałę?

Uchwała organu stanowiącego jest formą działania organu kolegialnego, którego wynikiem jest akt woli rady podjęty w trakcie jego posiedzenia (sesji), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym (Szewc, Szewc, 1999, s. 48-49; Bułajewski, 2012, s. 112-120).

Oczywiście także zwykła uchwała niebędąca aktem prawa miejscowego posiada większość cech charakterystycznych dla uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Musimy pamiętać, że zarówno uchwała wewnątrznie, jak i powszechnie obowiązująca jest aktem normatywnym.

Zasady techniki prawodawczej w procesie tworzenia uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Punktem wyjścia prowadzonych w tym miejscu rozważań jest stwierdzenie, że w obecnym stanie prawnym nie obowiązuje jakakolwiek regulacja ustalająca precyzyjnie i kompleksowo zasady i tryb podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Uregulowanie tej materii w ustawach samorządowych jest na tyle fragmentaryczne, że nie daje dostatecznego obrazu zasad tworzenia prawa przez samorząd terytorialny.

Jeżeli więc chcemy określić zasady techniki uchwałodawczej, jakie powinny mieć zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego, powinniśmy posilkować się aktami prawnymi rangi podustawowej, a głównie przepisami Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Niestety i to rozporządzenie nie rozwiewa wszystkich wątpliwości, albowiem nie zawiera odrębnego uregulowania, które dotyczyłoby zasad techniki prawodawczej stanowienia aktów prawa miejscowego, a jedynie ogólne sformułowania odsyłające do rozdziałów, które odnoszą się do aktów wewnętrznych, wykonawczych czy też ustaw. Treść tego sformułowania wyrażona w § 143 ww. rozporządzenia jest następująca: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”.

Oczywiście – jak to już wskazałem we wstępie – zasady uregulowane w powyższym rozporządzeniu (choć bardzo niedoskonałym) powinny być stosowane przez prawodawców lokalnych przy przygotowywaniu wszystkich uchwał, a nie tylko tych, które są uchwałami powszechnie obowiązującymi. Sformułowanie „powinny być stosowane” nie oznacza jednak obowiązku, od którego uzależniona jest legalność aktu normatywnego stanowionego przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Także Sławomira Wronkowska zastanawia się m.in., czy zasady techniki prawodawczej są wiążące we wszystkich stadiach procesu prawodawczego. Po długich rozważaniach udziela odpowiedzi pozytywnej (Wronkowska, 2004, s. 16-17).

Różne są także poglądy na temat sankcji, jakie grożą prawodawcy (w naszym wypadku prawodawcy lokalnemu) za naruszenie w trakcie procesu uchwałodawczego wyżej wymienionych zasad. I tak, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się najczęściej do wniosku, iż naruszenie zasad techniki prawodawczej nie powoduje zazwyczaj sankcji w postaci nieważności aktu, a jedynie prowadzi do sytuacji, w której mamy do czynienia z aktem gorszej jakości. Przykładowo, Trybunał w wyroku z dnia 21 stycznia 1997 r., stwierdził, iż „naruszenie Zasad techniki prawodawczej (które nie są aktem o randze ustawowej) tylko w wyjątkowych wypadkach może uzasadniać uznanie niekonstytucyjności badanej normy z uwagi na

naruszenie procedury jej stanowienia” (sygn. K 18/96). Przeciwnie stanowisko wyraża w licznych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, iż „Zasady techniki prawodawczej” są aktem prawnie wiążącym, a ponadto mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Tym samym naruszenie podstawowych zasad techniki prawodawczej prowadzi zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego do uznania aktu prawa miejscowego za akt nielegalny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt V SA 150/01 – Lex nr 78960).

Zdaniem Wojciecha Białończyka, omawiane tu zasady wiążą prawodawcę lokalnego w kwestii przygotowania aktu prawa miejscowego. Twierdzi on, iż decyzja ustawodawcy o upoważnieniu i zobligowaniu Prezesa Rady Ministrów do ustalenia zasad techniki prawodawczej i uregulowania w nich również zasad tworzenia przepisów aktów prawa miejscowego znajduje uzasadnienie w treści art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym działalność samorządu terytorialnego podlega kontroli z punktu widzenia legalności i to m.in. wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z przejawów owej działalności jest właśnie stanowienie aktów prawa miejscowego, a przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” są jednym z narzędzi pozwalającym na sprawowanie nadzoru (Białończyk, 2015, s. 33).

Tak jak już wspominałem, analizowane rozporządzenie nie jest aktem idealnym i budzi obecnie wiele zastrzeżeń, także w kontekście jego stosowania podczas procesu tworzenia aktów prawa miejscowego. Przykładowo D. Dąbek zauważyła, że samo umiejscowienie działu VII rozporządzenia zaraz po aktach wewnętrznych nie jest wynikiem logicznego rozumowania, gdyż sugeruje nam, iż akty prawa miejscowego należy traktować jak akty prawa wewnętrznego, co także moim zdaniem jest wielkim nieporozumieniem (Dąbek, 2007, s. 205-206). Co więcej, § 143 rozporządzenia zobowiązuje wprost prawodawców lokalnych do odpowiedniego stosowania w pierwszym rzędzie zasad dotyczących aktów wewnętrznych, a dopiero w dalszej kolejności zasad dotyczących aktów wykonawczych oraz ustaw. Ponadto – zgodnie z analizowanym rozporządzeniem – prawodawca lokalny, tworząc prawo miejscowe powszechnie obowiązujące, powinien posilkować się regulacjami cząstkowymi i to zarówno tymi, które odnoszą się do prawa wewnętrznie obowiązującego, jak i do prawa powszechnie obowiązującego. Takie postępo-

wanie prowadzi często do sytuacji, w której prawodawca lokalny jest zmuszony zastosować dwa wykluczające się paragrafy tego, moim zdaniem, niezbyt udanego rozporządzenia. Przykładowo § 143 rozstrzyga, jakie przepisy mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przy czym nie wskazuje działu III „Tekst jednolity”, chociaż § 110 zawarty w tym dziale stanowi: „Zasady wyrażone w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa”. Tym samym należy przyjąć, iż na podstawie tego paragrafu także organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są do wydania tekstu jednolitego uchwały.

Osobiscie uważam, iż rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest dla prawodawców lokalnych aktem wiążącym, a jedynie aktem o charakterze pomocniczym wykorzystywanym przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego. Jak już wspominałem, nie jest rozporządzeniem idealnym, jednakże jak dotąd jedynym w miarę kompleksowym, w którym zawarty został zbiór reguł, jakie powinny być przestrzegane podczas stanowienia również aktów prawa miejscowego. Analiza jego przepisów pozwala uchwycić podstawowe kwestie niezbędne do prawidłowego sformułowania projektu uchwały.

Na co więc chciałbym zwrócić szczególną uwagę, analizując to rozporządzenie i jakie reguły zawarte w tym akcie są moim zdaniem niezbędne do zastosowania, abyśmy mieli do czynienia z prawidłowo skonstruowaną i sformułowaną uchwałą?

Akty prawa miejscowego należy opracowywać według tych samych reguł, co inne akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym. W szczególności z przepisów rozporządzenia wynikają: wymagania, jakie muszą spełniać tytuły aktów prawa miejscowego, zasady budowy norm miejscowych, umiejscowienie przepisów merytorycznych oraz ich systematyzacja, rozstrzygnięcia problemów intertemporalnych, układ i postanowienia przepisów przejściowych, dostosowujących i końcowych. Ponadto w stosunku do aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, które zawierają przepisy karne, należy stosować reguły zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale 9 rozporządzenia.

Oczywiście ogromna większość reguł zawartych w tym akcie wykonawczym powinna moim zdaniem mieć zastosowanie również do uchwał, które aktami prawa miejscowego nie są.

Najważniejsze reguły co do treści uchwały:

1. Przystępując do opracowania projektu uchwały, należy na wstępie zastanowić się, czy istnieje rzeczywista potrzeba wydania nowego przepisu oraz czy dana kwestia nie jest już uregulowana we wcześniejszej uchwale lub akcie prawnym o randze ustawy.
2. Formułując treść uchwały, musimy pamiętać o przestrzeganiu pewnych zasad redagowania aktów prawnych:
 - a. redakcja przepisów uchwały powinna być zwięzła, syntetyczna, poprawna pod względem językowym;
 - b. konieczne jest stosowanie jednakowych wyrazów i terminów prawnych na oznaczenie jednakowych pojęć;
 - c. w uchwale należy posługiwać się przede wszystkim pojęciami, które zostały przyjęte w aktach o charakterze zasadniczym, np. kodeksach czy ustawach;
 - d. warto unikać określeń specjalistycznych niebędących w powszechnym użyciu, zapożyczeń obcojęzycznych, nowo utworzonych pojęć lub struktur językowych, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim nie ma odpowiedniego określenia (Korczak, 2000, s. 64);
 - e. jeżeli istnieje niebezpieczeństwo różnego pojmowania danego wyrazu, to należy go objaśnić;
 - f. zdania w tekście aktu prawnego powinny być budowane zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, niewskazane są długie zdania złożone z kilkoma zdaniami podrzędnymi.
3. Opracowując uchwałę, należałoby w sposób wyczerpujący uregulować daną dziedzinę. Niedopuszczalne jest pozostawianie poza jej zakresem istotnych fragmentów.
4. Rozstrzygnięcia zawarte w uchwale powinny być tak skonstruowane, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków. Należy ściśle trzymać się zakresu przedmiotowego i podmiotowego uchwały po to, by nie regulować spraw niemieszczących się w owym zakresie.
5. Uchwała nie powinna powtarzać przepisów zamieszczonych już w innych uchwałach lub ustawach. Uchwałodawca jest więc

zobowiązany do wcześniejszego ustalenia, w jakim zakresie i na jakich zasadach sprawa jest już uregulowana i czy jest jeszcze możliwa i dopuszczalna zmiana obowiązujących przepisów. Dlatego uchwała organu stanowiącego nie może zmieniać przepisów normujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego. Nie ma ona także prawa do zmiany norm w sytuacji, gdy nie jest upoważnionym do tego organem (por. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 26 sierpnia 1993 r., SA/Wr 780/93, ONSA 1994, nr 3, poz. 124; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 21 września 1993 r., SA/Wr 1058/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 8; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 1994 r., SA/Wr 155/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 76).

Najważniejsze reguły, co do formy uchwały

Z prawidłowo sporządzoną uchwałą mamy do czynienia wtedy, gdy czyni ona zadość określonym wymaganiom formalnym. Na bazie przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” możemy wskazać, iż uchwała organu stanowiąco-kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego powinna zawierać następujące elementy:

1. część nagłówkową;
2. podstawę prawną uchwały;
3. wskazanie projektodawcy;
4. przepisy merytoryczne;
5. określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i złożenie sprawozdania po jej wykonaniu;
6. przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe;
7. podpis przewodniczącego rady;
8. uzasadnienie.

Formatowanie przepisów uchwały

Podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. W celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne. Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. W uchwale wyjątkowo

można wprowadzić dodatkowo oddziały – jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział.

Typowe środki techniki prawodawczej

Przykładowe środki techniki prawodawczej, które mają zastosowanie również podczas przygotowywania uchwał przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego:

- a. redakcja przepisów uchwały powinna być: zwięzła, syntetyczna, poprawna;
- b. jeżeli adresatem normy jest osoba fizyczna, to określamy ją zwrotem „kto”;
- c. jeżeli zakres określenia osoby fizycznej jest węższy, to używamy odpowiedniego określenia rodzajowego, np. „pracownik samorządowy”, „właściciel nieruchomości”;
- d. jeżeli norma skierowana jest do innej osoby niż fizyczna, to wskazujemy nazwę własną lub rodzajową;
- e. jeżeli w uchwale używamy wielokrotnie danego sformułowania, możemy stosować skróty tych sformułowań.

Oczywiście powyższe reguły stanowią jedynie skromny wycinek wszystkich reguł, jakie zostały unormowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, mających zastosowanie podczas przygotowywania tak aktów prawa miejscowego, jak i innych aktów normatywnych, które aktami prawa miejscowego nie są.

Nowelizacja rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej”

W ramach tego punktu, chciałbym krótko odnieść się do ostatniej nowelizacji rozporządzenia, jaka miała miejsce 5 listopada 2015 r. Nowe przepisy weszły w życie 1 marca 2016 r. Oczywiście przedmiotem mojego zainteresowania będą jedynie te paragrafy, który mają większy wpływ na techniki prawodawcze podczas przygotowywania aktów prawa miejscowego czy też zwykłych uchwał.

Rozporządzenie modyfikuje niektóre dyrektywy techniki prawodawczej, głównie w zakresie przepisów karnych, przejściowych, dostosowu-

jących i końcowych projektu ustawy, zmiany ustawy, typowych środków techniki prawodawczej, a także tekstu jednolitego aktu normatywnego. Wprowadza też nową kategorię przepisów ustawowych – przepisy epizodyczne oraz nowy rodzaj przepisów merytorycznych ustawy – przepisy o karach pieniężnych. Dokonuje także niewielkich zmian zasad techniki prawodawczej w związku z wprowadzeniem od dnia 1 stycznia 2012 r. nowych zasad ogłaszania aktów normatywnych (chodzi przede wszystkim o wprowadzenie zasady ogłaszania aktu normatywnego w formie dokumentu elektronicznego).

Zmiany wprowadzone przez powyższą nowelizację analizowanego rozporządzenia, obejmują m.in.:

„wprowadzenie zasady, zgodnie z którą unikać należy posługiwania się określeniami specjalistycznymi, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu (§ 8 ust. 2 pkt 1 ZTP);

- wskazanie, jakie wymagania powinno spełniać uzasadnienie projektu ustawy (§ 12 ZTP);
- uporządkowanie sposobu zamieszczania odnośników w ustawach wdrażających postanowienia aktów normatywnych ustanowionych przez instytucje Unii Europejskiej (§ 19a i § 19b ZTP);
- rezygnację z posługiwania się podwójnym nazewnictwem odnoszącym się do przepisów ustrojowych oraz przepisów proceduralnych (§ 24 ZTP) oraz uzupełnienie zakresu regulacji przepisów ustrojowych oraz proceduralnych (§ 26 i 27 ZTP);
- dodanie rozdziału 4a w dziale I ZTP, określającego przedmiot regulacji nowej kategorii przepisów – przepisów epizodycznych oraz dokonanie umiejscowienia tych przepisów w systematyce ustawy (przepisy epizodyczne zamieszczać należy po przepisach zmieniających, a przed przepisami przejściowymi i dostosowującymi, § 15 pkt 3a ZTP);
- modyfikację brzmienia przepisów zachowujących w mocy dotychczasowy akt wykonawczy, m.in. zastąpiono sformułowania „do czasu wydania” sformułowaniem „do dnia wejścia w życie” przepisów wykonawczych (§ 33 ust. 1 ZTP);
- wskazanie, że w przepisach dostosowujących reguluje się sprawy

związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji (§ 35 ust. 1 ZTP);

- zmianę brzmienia § 41 ust. 2 ZTP, który obecnie wskazuje, że jeżeli wyjątkowo zachowuje się moc obowiązująca niektórych przepisów uchylanej ustawy, wyraża się to zwrotem: „Traci moc ustawa... (tytuł ustawy)”, a następnie wyczerpująco wymienia się przepisy, które pozostają w mocy; nowe brzmienie § 41 ust. 2 ZTP wskazuje, że w takiej sytuacji w ustawie zamieszcza się przepis zmieniający, w którym wyczerpująco wymienia się uchylane jednostki systematyzacyjne ustawy lub jej przepisy, wyrażając to zwrotem: „W ustawie... (tytuł ustawy) uchyla się...”;
- dopuszczenie odstępstwa od zasady, zgodnie z którą ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie, gdy różnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy będzie niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności; możliwe będzie również wyrażenie w odrębnym przepisie nakazu stosowania danej instytucji prawnej do określonych zdarzeń lub stanów rzeczy zaistniałych lub powstałych od określonego dnia (§ 41 ust. 2 i 3 ZTP);
- wprowadzenie nowych schematów przepisów o wejściu w życie ustawy, w tym m.in. przepisu o wejściu w życie ustawy przy jednoczesnym występowaniu sytuacji różnicowania terminu wejścia w życie jej niektórych przepisów (§ 45 ust. 1 ZTP);
- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej; ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej wskazanego terminu (§ 46 ZTP);
- wprowadzenie podwójnego tiret jako najniższej jednostki redakcyjnej ustawy (§ 56 ust. 4 ZTP);

- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w przypadku innych niż opinia form współuczestniczenia w wydawaniu rozporządzeń, podmiotem współuczestniczącym może być jedynie organ posiadający prawo wydawania rozporządzeń (§ 74 ust. 2 ZTP);
- dopuszczenie odsyłania w przepisie karnym do nakazów albo zakazów zawartych w dających się bezpośrednio stosować postanowieniach aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe (§ 75 ZTP);
- wprowadzenie przepisów o karach pieniężnych jako odrębnego rodzaju przepisów merytorycznych ustawy oraz określenie przedmiotu regulacji tych przepisów, jak również zasad umiejscawiania ich w akcie; ponadto określono dyrektywy formułowania przepisu o karze pieniężnej (§ 81a ZTP).
- utrzymanie zasady, zgodnie z którą zmieniany przepis ustawy przytacza się w pełnym nowym brzmieniu, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że jeżeli zmiana przepisu ustawy polega na zastąpieniu w nim, dodaniu lub skreśleniu niektórych wyrazów lub znaków interpunkcyjnych, a sprzyja to wyrażeniu intencji prawodawcy w sposób zrozumiały dla adresatów, można nie przytaczać jego pełnego nowego brzmienia, lecz wówczas należy jednoznacznie wskazać dokonaną zmianę (§ 87 ust. 1 ZTP);
- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (§ 124a ust. 1 ZTP); zgodnie z nowymi przepisami paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy, a ponadto wprowadzić można dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział (§ 124a ust. 2 i 3 ZTP);
- wprowadzenie zmian do zasad odnoszących się do projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (m.in. wprowadzenie zasady odpowiedniego stosowania do projektów uchwał i zarządzeń, podobnie jak w przypadku projektów rozporządzeń, zasad wyrażonych w rozdz. 1 działku I ZTP);
- wprowadzenie zasady odpowiedniego stosowania do projektów

aktów prawa miejscowego zasad wyrażonych w rozdz. 1 działku I, a do przepisów porządkowych – również w rozdz. 9 działku I, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (§ 143 ZTP);

- wprowadzenie możliwości znowelizowania, w razie potrzeby, odnośnika do tytułu albo przepisu (stosować należy przy tym odpowiednio zasady wyrażone w dziale II ZTP);
- ustanowienie skrótów dla Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej („Dz. Urz. UE”), Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej Polskie wydanie specjalne („Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne”) oraz Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich („Dz. Urz. WE”)” (podaję za Bochentyn, 2016, [online] <www.lex.pl/czytaj/-/artykul/wazne-zmiany-w-zasadach-techniki-prawodawczej>).

Oczywiście nawet ta dosyć obszerna nowelizacja nie zmienia zbyt wiele, jeżeli chodzi o techniki prawodawcze wykorzystywane przez prawodawców lokalnych, którzy jak mieli, tak mają ogromne problemy z przygotowaniem nie tylko aktów prawa miejscowego, ale i zwykłych uchwał.

PRÓBA PODSUMOWANIA

W ramach niniejszego artykułu zostały krótko scharakteryzowane wybrane reguły prawodawcze w kontekście uchwał podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Moim zdaniem rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jest aktem niewiążącym w sensie normatywnym organy samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa, zarówno jeżeli chodzi o stanowienie aktów o mocy powszechnie obowiązującej, jak i prawa wewnętrznego. Oczywiście takie stwierdzenie nie kłóci się z uznaniem zasadności stosowania przez organy samorządu terytorialnego reguł ujętych w tym rozporządzeniu jako zasad stanowienia „dobrego prawa” (Stębel, 2016, [online] <<https://administracja.mac.gov.pl/download/58/15655/90DOR.doc>>).

Duża cześć doktryny ma zdanie odrębne i nie zgadza się z poglądem kwestionującym obowiązek stosowania analizowanego w niniejszym artykule rozporządzenia (Białończyk, 2015, s. 29-40).

Moim zdaniem źródłem wielu nieporozumień jest fakt zignorowania przez ustawodawcę treści art. 94 Konstytucji RP, który to zobowiązuje go do bezwzględnego określenia w formie ustawy zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Regulacje zawarte m.in. w samorządowych ustawach ustrojowych nie są w tym względzie wystarczające. Akty te regulują w sposób ogólny podstawowe zasady stanowienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określając podstawę prawną tworzenia tych aktów, ich rodzaje, formę, organy właściwe do ich wydawania oraz zasady ich ogłaszania. Niestety, ogólne przepisy, z których niewiele wynika, zawarte w wyodrębnionych rozdziałach samorządowych ustaw ustrojowych, by mogły być prawidłowo zinterpretowane, niemal zawsze zmuszają do skonfrontowania ich z orzeczeniami sądów administracyjnych. Co więcej, działalność uchwałodawcza jednostek samorządu terytorialnego w chwili obecnej nie jest oparta na jednolitych zasadach. Nie powinno być zgody na różnicowanie zasad tworzenia prawa miejscowego w zależności od tego, z jaką jednostką samorządu terytorialnego mamy do czynienia.

Brak kompleksowej i wyczerpującej regulacji problematyki samorządowego prawa miejscowego zmusza lokalnego prawodawcę do częstego odwoływania się do norm zamieszczonych zarówno w samej Konstytucji RP, jak i w innych aktach prawnych, np. w statutach jednostek samorządu terytorialnego. Uważam, że takie działania są nie do przyjęcia (Bułajewski, 2010, s. 69-72).

BIBLIOGRAFIA

- Balaban A., (1997) *Źródła prawa w Polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5, ISSN 1230-5502.
- Białończyk W., (2015) *Stosowanie zasad techniki prawodawczej do aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, W: B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, Łódź.
- Bochentyn A., (2016) [online] www.lex.pl/czytaj/-/artykul/wazne-zmiany-w-zasadach-techniki-prawodawczej.
- Bułajewski S., (2010) *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, W: S. Bożyk, A. Jamrós (red.), *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok, ISBN 978-83-89620-86-6.
- Bułajewski S., (2012) *Rada gminy jako organ stanowiący*, W: M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, ISBN: 978-83-7641-596-3.
- Ciapała J., (2000) *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3.
- Dąbek D., (2004) *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków, ISBN: 83-89073-41-2.
- Dąbek D., (2007) *Prawo miejscowe*, Warszawa, ISBN: 978-8375260878
- Jagielski J., (1986) *Prawo miejscowe*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986.
- Korczak J., (2000) *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, ISSN 0867-4973
- Malisz E. Cz., (2001) *Samorządowe prawo miejscowe – praktyczny komentarz*, Zielona Góra.
- Prażmo-Nowomiejska R., Stobiecki E., (2001) *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny”.
- Rymarz F., (1999) *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy”, nr 5.
- Stębelki M., (2016) *Opinia prawna nt. Czy uchwała budżetowa gminy musi być stanowiona z poszanowaniem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [online] <<https://administracja.mac.gov.pl/download/58/15655/90DOR.doc>>.
- Szewc A., Szewc T., (1999) *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Wrótkowska S., (2004) *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 4(44).

Akty normatywne i orzeczenia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. K 18/96.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt V SA 150/01 (Lex nr 78960).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 1994 r., SA/Wr 155/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 76.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 26 sierpnia 1993 r., SA/Wr 780/93, ONSA 1994, nr 3, poz. 124.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 21 września 1993 r., SA/Wr 1058/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 8.

dr inż. Paweł Chodak

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Ochrona danych osobowych w świetle uprawnień Koordynatora Służb Specjalnych i zapisów ustawy antyterrorystycznej

Personal data protection in the light of the powers
of the coordinator of special services
and the provisions of anti-terror law

ABSTRACT

The Personal Data Protection has been guaranteed in Polish Constitution in article number 47 – everyone has the right to protection of private and family life, honour and good reputation and to make decisions about his personal life. In addition, art. 51 in Polish Constitution guarantees the rights of others, in particular, that no one may be obliged, except on the basis of statute, to disclose information concerning his person. Public authorities shall not acquire, collect and share information on citizens other than necessary in a democratic state ruled by law.

Protection of personal data is always in conflict with the activities of the authorities responsible for national security. The greater and more effective is to protect the greater must be the interference with personal data. They take into account the increase of threats of terrorist attacks in Europe, the rulers must take appropriate action, in particular by creating an effective service at the same time giving them the right tools in the form of rights guaranteed in the legislation.