

Stanisław Bułajewski

Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia katów prawa miejscowego w Polsce

Studia Prawnoustrojowe nr 29, 31-42

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stanisław Bułajewski

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa i Administracji UWM

Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce

Krytycznie o stanie nie tylko polskiej legislacji (również na szczeblu lokalnym) mówi się od wielu lat. Doktryna już od dawna formułuje tezy wskazujące, jak powinien wyglądać proces tworzenia prawa oraz jakie wymagania – zarówno co do treści, jak i formy – powinny spełniać przepisy prawa¹.

Niestety, pomimo ogromnej roli, jaką odgrywa prawo miejscowe w życiu nie tylko społeczności lokalnej, ale i całego kraju, po stronie polskiego ustawodawcy widoczny jest brak myśli przewodniej, która pomogłaby doprowadzić do kodyfikacji zasad tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwalenie w jednej ustawie jednolitych wytycznych skierowanych do organów samorządu terytorialnego wydaje się niezbędne i celowe. W chwili obecnej obowiązuje jedynie bardzo ułomne² rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej³, które jako takie nie wiąże prawodawców lokalnych.

Głównym celem artykułu będzie dokonanie kompleksowej analizy zasad prawidłowej legislacji, które powinny być przestrzegane podczas tworzenia aktów powszechnie obowiązujących, w tym oczywiście aktów prawa miejscowego. Akty te (tak jak ustawy) są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, choć ograniczonym do terenu działania danej jednostki samorządu terytorialnego.

¹ D. Dąbek, *Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego*, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora – ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 209–259; J. Czerw, *Procedury podejmowania uchwał przez radę gminy i powiatu – poradnik dla praktyków*, Warszawa 2010, s. 41–122.

² Zob. szerzej ten temat mankamentów tego aktu w publikacji: S. Bułajewski, *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych – Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 64–66.

³ Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908.

W pierwszej kolejności przybliżę cztery zasady, a mianowicie: niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, odpowiedniego *vacatio legis* oraz określoności przepisów prawa. Powyższe zasady mają charakter powszechny (obowiązują niemal w całej Europie), a na polskim gruncie zostały wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny (TK), zatem powinny wiązać nie tylko prawodawcę lokalnego, ale przede wszystkim ustawodawcę krajowego. Kolejną część artykułu poświęcę dopuszczalnym odstępstwom od dyrektywy prawidłowej legislacji oraz warunkom, w jakich stają się one możliwe do zaakceptowania w świetle koncepcji państwa prawnego. W rozważaniach uwzględnię poglądy doktryny i wybrane orzeczenia TK.

1. Zagadnienia wstępne

Zanim przejdę do szczegółowej analizy zasad prawidłowej legislacji, niezbędne wydaje się choćby krótkie określenie, co kryje się pod pojęciem „zasady prawa”⁴.

Jak słusznie zauważył Sławomir Oliwniak, do systemu prawa oprócz tzw. norm zwykłych zaliczamy zasady, które również są normami prawnymi, jednakże o szczególnym znaczeniu, dlatego też zostały uznane za nadrzędne wobec zwykłych regulacji prawnych. Uzasadnienie szczególnego znaczenia zasad prawa może mieć różny charakter:

a) zasady prawa są najczęściej wyrażone w sposób bezpośredni w przepisach o najwyższej mocy obowiązującej (np. konstytucyjna zasada państwa prawnego – art. 2 Konstytucji RP⁵);

b) zasadami prawa są też logiczne konsekwencje norm prawnych bezpośrednich, które zostały z nich wyprowadzone przy pomocy reguł wnioskowań prawniczych (np. sędziowie TK wyprowadzili z zasady państwa prawnego m.in. zasady przyzwoitej legislacji);

c) zasada prawa może stać się normą prawnie wiążącą, jeżeli jest uznawana w sposób niepozostawiający wątpliwości za zasadę prawa zarówno przez doktrynę, jak i przez praktykę stosowania prawa⁶.

W opinii Jerzego Wróblewskiego zasada prawa to norma postępowania, która charakteryzuje się: hierarchiczną nadrzędnością w systemie norm, nadrzędnością

⁴ Na marginesie należy tylko wspomnieć, iż w ramach zasad prawa możemy wyodrębnić również zasady ustroju. Są to najbardziej podstawowe reguły, pochodzące od podmiotu tworzącego konstytucję, określające charakter ustrojowy danego państwa i system panującej w tym państwie władzy. Zasady te odpowiadają na pytania: do kogo należy władza w państwie i jaki jest system sprawowania władzy. Odnoszą się zarówno do systemu prawa, jaki obowiązuje w Polsce, jak i do systemu ochrony konstytucji, wolności i praw jednostki – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 51.

⁵ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁶ S. Oliwniak, *Zasady prawa*, [w:] A. Jamróz (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Białystok 2007, s. 56. Do podstawowych zasad prawa, ujętych w aktach konstytucyjnych możemy zaliczyć m.in. zasadę równości wobec prawa, praworządności, wolności jednostki, suwerenności narodu, trójpodziału władzy.

treściową w stosunku do innych norm danego systemu przepisów, szczególną rolę w konstrukcji prawnej określonej instytucji, szczególną doniosłością społeczną⁷.

Z kolei Trybunał podjął próbę nie tylko usystematyzowania, ale i hierarchizacji zasad prawa, oczywiście zasad konstytucyjnych. W orzeczeniu z dnia 4 grudnia 1990 r. stwierdził, że „zasada sprawiedliwości społecznej – jako wyrażona w tym przepisie *expressis verbis* – ma pierwszeństwo przed wydedukowanymi z zawartej w nim ogólnej zasady państwa prawnego takimi zasadami, jak: *pacta sunt servanda*, zaufania obywateli do organów państwa i ochrony praw nabytych”⁸. Przekonanie, że zasady wyrażone wprost z Konstytucji są nadrzędne względem zasad z niej wyprowadzonych w drodze wykładni, jest stanowiskiem w moim mniemaniu bardzo kontrowersyjnym. Dlatego też nie tylko konieczne, ale wręcz celowe wydaje się usystematyzowanie konstytucyjnych zasad prawa – jednakże jedynie pod względem logicznym i aksjologicznym, a nie hierarchicznym⁹.

2. Konstytucyjne podstawy zasad prawidłowej legislacji

Dyskusja na temat jakości i sposobu tworzenia prawa toczyła się zasadniczo w drugiej połowie minionego stulecia. Warto w tym miejscu przedstawić dwie koncepcje.

Anna Michałowska i Sławomira Wronkowska twierdziły, że przez zasady tworzenia prawa należy rozumieć „dyrektywy o dużym stopniu ogólności, adresowane do podmiotów tworzących prawo i wskazujące tym podmiotom, jak powinny one rozstrzygać poszczególne problemy nasuwające się w związku z tworzeniem prawa oraz jak ukształtować proces tworzenia prawa, aby problemy te mogły zostać rozwiązane w sposób należyty”¹⁰. Z kolei Henryk Rot wyodrębnił aż 31 dyrektyw o charakterze ogólnym kierowanych do ustawodawcy. Podzielił je na cztery grupy. Podstawą podziału była nie tylko waga poszczególnych dyrektyw, ale również kwestia, czy odnoszą się one do problematyki materialnej, czy też formalnej. Jeżeli chodzi o zasady materialne, wyodrębnił ustrojowe zasady tworzenia prawa i zasady aksjologiczne. Miało to na celu wyznaczenie ustawodawcy granic zmian treści prawa, tak aby w odczuciu społecznym udało się zakorzenić poczucie pewności prawa, jego sprawiedliwości oraz wewnętrznej moralności. Jeżeli zaś chodzi o regulacje odnoszące się do elementów formalnych konstrukcji systemu prawnego, to H. Rot podzielił je na zasady dotyczące koncepcji prawotwórczych oraz zasady formułowania prawa¹¹.

⁷ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 255–260.

⁸ Sygn. akt K 12/90, OTK 1990, nr 1, poz. 7.

⁹ Obszerne rozważania na temat zasad prawa w orzecznictwie TK odnajdziemy w publikacji Tomasza Zalasieńskiego, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 19–26.

¹⁰ A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 55.

¹¹ H. Rot, *Ogólne zasady tworzenia prawa PRL*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 4, s. 10–40; podobnie T. Zalasieński, op. cit., s. 33.

Przejdźmy jednak do działalności orzeczniczej TK, która wywarła ogromny wpływ na zasady prawidłowej legislacji. Początkowo ten konstytucyjny organ państwa (jeszcze przed transformacją ustrojową) prawidłowość działań legislacyjnych łączył przede wszystkim z teoretycznymi podstawami obowiązywania prawa oraz zasadą legalizmu. Dopiero w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych kwestię tę zaczął rozpatrywać w swoich orzeczeniach od strony praktycznej. Najczęściej podstawą formułowania zasad prawidłowej legislacji była zasada zaufania obywateli do państwa w kontekście procesu tworzenia prawa. Termin ten zaczął zyskiwać znaczenie normatywne głównie w aspekcie stosowania przepisów prawa podatkowego. Przykładowo w orzeczeniu z dnia 15 marca 1995 r. Trybunał stwierdził, że uznaje „swobodę Parlamentu do kształtowania wysokości podatków przy zachowaniu reguł prawidłowej legislacji”, do których to zaliczył zasadę zakazu dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego¹². W innym orzeczeniu dodał, że „ukształtowane już orzecznictwo z zakresu prawa podatkowego uzależnia dopuszczalność zmiany obowiązujących uregulowań od przestrzegania przez ustawodawcę pewnych reguł prawidłowej legislacji. Jedną z tych reguł – stanowiącą przejaw zasady pewności prawa – jest nakaz dochowania »odpowiedniego« *vacatio legis*” oraz że zasady prawidłowej legislacji to zasady gwarancyjne, wypracowane w swoim całokształcie dla ochrony praw obywatela podatnika¹³.

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie z dnia 25 listopada 1997 r., w którym (na bazie już nowo obowiązującej Konstytucji RP) Trybunał odniósł się do zasady prawidłowej legislacji w kontekście koncepcji państwa prawnego. Wskazał on, że zasada prawidłowej legislacji „stanowi swojego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immamentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego [...], jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania »odpowiedniego« *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słusznie nabytych”¹⁴.

Co bardzo istotne, w 2005 r. zasada prawidłowej legislacji została pierwszy raz zaprezentowana w sentencji wyroku TK jako samodzielna podstawa stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawnego¹⁵.

Niestety, do dnia dzisiejszego w bogatym orzecznictwie trudno odnaleźć dołącznie określony katalog dyrektyw składających się na zasadę prawidłowej legislacji. Jednakże analizując owe orzecznictwo, jesteśmy w stanie wskazać następujące jej elementy:

¹² Wyrok TK z dnia 15 marca 1995 r., sygn. akt K/95, OTK 1995, nr 1, poz. 7.

¹³ Wyrok TK z dnia 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95, OTK 1995, nr 2, poz. 8.

¹⁴ Sygn. akt K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64. Podobnie T. Zalasieński, op. cit., s. 47.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK 2005, nr 8A, poz. 92.

- a) zasadę niedziałania prawa wstecz,
- b) zasadę ochrony praw nabytych,
- c) zasadę odpowiedniego *vacatio legis*,
- d) zasadę określoności przepisów prawa,
- e) zasadę *pacta sunt servanta*,
- f) zasadę poszanowania interesów w toku,
- g) zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych,
- h) zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego,
- i) zasadę proporcjonalności,
- j) zasadę przestrzegania zasad techniki prawodawczej¹⁶.

Szczegółowej analizie w ramach tego artykułu zostaną poddane jedynie cztery pierwsze (moim zdaniem podstawowe) zasady stanowienia prawa, które mają zastosowanie do wszystkich źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, a więc i do aktów prawa miejscowego, podejmowanych m.in. przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

3. Zasada niedziałania prawa wstecz

Zasada niedziałania prawa wstecz oznacza zakaz stanowienia przepisów prawnych (w tym aktów prawa miejscowego, jak też uchwał niemających mocy powszechnie obowiązującej), które obowiązywałyby z mocą wsteczną. Oczywiście zasada ta nie jest ani przez doktrynę, ani przez Trybunał uznawana za dyrektywę bezwzględnie obowiązującą. W jednym ze swoich pierwszych orzeczeń ten konstytucyjny organ stwierdził, że wyjątkowo i z bardzo ważnych powodów prawo może działać wstecz¹⁷. Ponadto omawiany w niniejszym punkcie zakaz dotyczy wyłącznie tych regulacji, które pogarszają sytuację adresatów, a tym samym nie może być mowy o stosowaniu tego zakazu w przypadku stanowienia z mocą wsteczną przepisów, które sytuację osób prawnych czynią lepszą. Oczywiście – jak słusznie zauważył Leszek Garlicki – zakaz retroakcji zależy też od dziedziny prawa. Ma on bezwzględny charakter w prawie karnym i zasadniczo w prawie finansowym, zaś nieco łagodniejsze kryteria odnoszą się m.in. do prawa ubezpieczeń społecznych¹⁸.

Ponadto możliwość odstępiania od zakazu retroakcji jest dopuszczalna, ale tylko w przypadku, gdy przepisy prawa tego wprost nie zabraniają¹⁹. Przykładowo, ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁰ w art. 5 wyraźnie dopuszcza możliwość nadania aktowi

¹⁶ Podają za T. Zalański, op. cit., s. 51.

¹⁷ Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2, a także wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98; wyrok SN z dnia 15 maja 2000 r., sygn. akt II CKN 293/00, OSNIC 2000, poz. 209.

¹⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2009 (wyd. 13), s. 60.

¹⁹ Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 8.

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172 z późn. zm.

normatywnemu (a więc i aktowi prawa miejscowego) wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie jest to oczywiście jedyny warunek sankcjonujący działanie prawa wstecz, albowiem warunkiem formalnym takiego odstępstwa jest obligatoryjność jego ustanowienia w akcie o randze wyższej niż akt podustawowy²¹. Ponadto sytuacja, w której przepisowi prawnemu nadano wsteczną moc obowiązującą, musi być wyjątkowa, np. za odstępstwem od zakazu retroakcji może przemawiać zasada sprawiedliwości społecznej²².

Podsumowując powyższe rozważania i odnosząc je do stanowionego prawa miejscowego, należy wyraźnie stwierdzić, iż podejmowanym przez prawodawców lokalnych uchwałom co do zasady nie można nadać wstecznej mocy obowiązującej za wyjątkiem tych aktów, które polepszają sytuację faktyczną lub prawną adresatów norm. Oczywiście, gdy ustrojodawca lub ustawodawca wyraźnie wykluczył taką możliwość, to organ jednostki samorządu terytorialnego nie może tego odmiennie uregulować np. w akcie organizacyjno-ustrojowym, tj. w statucie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Takie działanie z całą pewnością zostałoby uznane przez organ nadzoru za nielegalne. Co istotne, „zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną do organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych”²³.

Niestety, z doświadczenia wiem, jak często łamana jest zasada zakazu retroakcji przez prawodawców lokalnych. Najczęściej ma to miejsce przy podejmowaniu uchwał, które są zaopatrzone w przepis przewidujący okres, po którym uchwała wejdzie w życie – co jednak nie koresponduje z mocą obowiązującą tego aktu normatywnego²⁴, ustaloną odmiennie.

4. Zasada ochrony praw nabytych

Bez wątplenia nowe regulacje prawne powinny zasadniczo chronić prawa nabyte, a to oznacza, że uzyskane raz prawo nie może być nie tylko odebrane, ale również w niekorzystny sposób zmodyfikowane²⁵. Zasada ta niestety nie była i nie jest wyrażona wprost w Konstytucji RP, dlatego też od początku swojej działalności orzeczniczej Trybunał poszukiwał podstaw prawnych jej obowiązywania. Początkowo

²¹ Orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1989 r., sygn. akt K 7/89, OTK 1989, nr 1, poz. 8.

²² Zob. orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/OL 169/2010, OSS 2011, nr 2, s. 79.

²⁴ W przypadku uchwał stanowionych (np. w połowie grudnia) często spotykamy sformułowanie: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia ...”. Jest to zazwyczaj błędne uregulowanie, chyba że uchwała zostanie podjęta odpowiednio wcześniej (np. w październiku w połowie listopada).

²⁵ L. Garlicki, op. cit., s. 61.

nakaz ochrony praw nabytych utożsamiał z częścią zasady, która była przedmiotem analizy w poprzednim punkcie, tj. niedziałania prawa wstecz²⁶. Po raz pierwszy nakaz ochrony praw nabytych w postaci samodzielnej zasady został przywołany w orzeczeniu TK z dnia 4 października 1989 r. Trybunał wówczas stwierdził, że zasada ta „stanowi oparcie dla wiarygodności państwa i jego organów w stosunkach z obywatelami, których zaufanie z kolei jest warunkiem skuteczności wykonywania władzy państwowej”²⁷ oraz że jest ona uzupełnieniem i rozwinięciem całkowitej ochrony własności osobistej.

W obecnie obowiązującej Konstytucji RP zasada ochrony praw nabytych wprowadzana jest z zasady państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przedmiotowa zasada obejmuje „zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji, przyznających świadczenie, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie”²⁸. Oczywiście nie jest to norma bezwzględnie obowiązująca, a tym samym nie zapewnia bezwarunkowej nienaruszalności praw nabytych. Trybunał wyraźnie stwierdził, że „uprawnienia nabyte na podstawie przepisów wyjątkowych, pozostających w kolizji z przepisami Konstytucji, w imię praworządności mogą być uchylane także przepisami szczególnymi”, chociaż „winny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego (art. 1 Konstytucji), w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem i państwem. Konstytucyjna ochrona praw rozciąga się w szczególności na prawa nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, gdy należne obywatelowi świadczenia uzyskane zostają w zamian za świadczenia na rzecz funduszu ubezpieczeniowego”²⁹.

Nie można jednak przyjąć, iż każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana. W każdym przypadku należy wprawdzie rozważyć, czy inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia, nie wprowadzi się rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw twierdzić, iż ustawodawca nie może ocenić negatywnie dokonanych wcześniej rozwiązań legislacyjnych. Ponadto, stojąc przed wyborem różnych dóbr, ustawodawca może przecież opowiedzieć się za tym, które uzna za cenniejsze. W swych poprzednich orzeczeniach Trybunał podkreślał, iż wybór takich projektów ustawodawczych jest obowiązkiem Sejmu, co nie wyklucza oceny trafności tego wyboru z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Z treści art. 1 Konstytucji wynika w szczególności, że zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Swoje stanowisko Trybunał potwierdził w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., w którym wskazał, że „według utrwalonego

²⁶ Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2.

²⁷ Sygn. akt K 3/88, OTK 189, nr 1, poz. 2.

²⁸ Orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7.

²⁹ Orzeczenie TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90, OTK 1990, poz. 5.

stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego”³⁰.

Na marginesie należy podnieść, iż z zasadą ochrony praw nabytych ściśle wiążą się również inne zasady, takie jak: zasada *pacta sunt servanda*³¹, zasada ochrony interesów w toku, zasada stosowania przepisów przejściowych.

Powyższe orzeczenia mają pełne zastosowanie nie tylko do norm prawnych ustanawianych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, ale i decyzji administracyjnych wydawanych przez administrację samorządową.

5. Zasada odpowiedniego *vacatio legis*

Przez *vacatio legis* ustawy czy też aktu prawa miejscowego rozumie się okres od dnia ogłoszenia do momentu wejścia tego aktu w życie. Oczywiście długość *vacatio legis* powinna być dostosowana do potrzeb danej regulacji prawnej, jednakże w ustawodawstwie wielu państw (także w polskim³²) przyjmuje się, że prawodawca czyni zadość wymaganiom przyzwoitości, jeżeli ten okres jest co najmniej czternastodniowy. Odstępstwa od czternastodniowego *vacatio legis* wynikają nie

³⁰ Sygn. akt K 6/2009, sygn. akt OTK ZU 2010, nr 2A, poz. 15. Zob. również orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. akt K. 14/91, OTK 1992/I; wyroki TK z dnia: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU 1997, nr 7, poz. 114; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 5/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K. 4/99 OTK ZU 2000, nr 7, poz. 165 i 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/2003, OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 8.

³¹ Prawo polskie również przewiduje liczne odstępstwa od tej zasady. Przykładowo art. 357¹ k.c. stanowi: „jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażąca strata, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współzycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy. Rozwiązując umowę, sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzedzającym”.

³² Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. 3. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia”. Zob. S. Wronkowska, *Komentarz do § 43 Rozporządzenia Prezesa RM w sprawie zasad techniki prawodawczej*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 109–114.

tylko z konkretnych przepisów ustawy, ale również są zawarte w licznych orzeczeniach TK³³.

Zdaniem Sławomiry Wronkowskiej, przez „ogłoszenie aktu prawnego” powinno rozumieć się „złożoną a zarazem szczególnie doniosłą czynność konwencjonalną, polegającą na podaniu tego aktu (a nie informacji o nim) do wiadomości publicznej w formie przewidzianej przez dany system prawny, współcześnie zazwyczaj przez zamieszczenie danego aktu normatywnego w urzędowym dzienniku publikacyjnym”³⁴.

Obowiązek publikacji aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej został wyrażony wprost w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, ogłoszenie aktu powszechnie obowiązującego stanowi warunek jego wejścia w życie, jednakże do tej pory nie doczekaliśmy się normy konstytucyjnej, która odnosiłaby się do terminu wejścia w życie konkretnego aktu prawnego. Ukonstytuowanie zasady odpowiedniego *vacatio legis* odbyło się poprzez przyjęcie koncepcji państwa prawnego i orzecznictwo TK³⁵. Trybunał uznał, iż nakaz stosowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi samoistną konstytucyjną zasadę prawa, stanowiącą część koncepcji państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP, który ma dodatkowe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa³⁶.

Równie ważne co sama zasada są dopuszczalne granice okresu, w którym nie tylko obywatele, ale i osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego przygotowują się do nowych regulacji prawnych, co w konsekwencji pozwoli im dostosować swoje przedsięwzięcia do nowej rzeczywistości prawnej³⁷.

W przypadku aktów prawa miejscowego termin *vacatio legis* jest określony identycznie jak w stosunku do ustaw, a więc wynosi co najmniej 14 dni. Uchwała stanowiąca taki akt podlega ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa. Jeżeli zaś akt normatywny podejmowany przez organy samorządu ma wejść w życie z dniem ogłoszenia, to jest to następny dzień od wskazanego w akcie jako dzień ogłoszenia. Przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Natomiast terminy wejścia w życie aktu normatywnego określone w tygodniach, miesiącach lub latach kończą się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada dniu ogłoszenia, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca³⁸.

³³ L. Garlicki, op. cit., s. 61.

³⁴ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 10.

³⁵ Zob. postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 r., sygn. akt W 3/90, OTK 1992, nr 1, poz. 7.

³⁶ Orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8.

³⁷ T. Zalaśkiński, op. cit., s. 175.

³⁸ Art. 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

6. Zasada określoności przepisów prawa

Zasada określoności prawa, podobnie jak zasada odpowiedniego *vacatio legis*, nie była i nie jest wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji RP. Początkowo traktowano ją jako postulat nauki prawa³⁹. Wraz z przyjęciem koncepcji państwa prawnego i błyskawicznym rozwojem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rozpoczął się proces poszukiwania konstytucyjnych podstaw tej zasady⁴⁰. Jednakże dopiero po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Trybunał stopniowo zainteresował się zasadą określoności przepisów prawa. Obecnie naruszenie tej zasady jest jedną z najczęstszych przyczyn stwierdzenia przez ten organ naruszenia zasady prawidłowej legislacji. Pełna realizacja tej zasady w procesie tworzenia prawa oznacza obligatoryjność formułowania przepisów prawnych w taki sposób, by ich adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania⁴¹. Szczególną wagę do tej zasady należy przywiązywać zwłaszcza w prawie karnym i innych dziedzinach prawa represyjnego. Tak czy inaczej stanowienie przepisów niejasnych i niejednoznacznych będzie uznawane za naruszenie zasady państwa prawnego. Jak słusznie zauważył L. Garlicki, „niedopuszczalne jest też tak niejasne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów, co do ich praw i obowiązków [...], przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z przepisem wymagającym ustawowej regulacji danej dziedziny”⁴².

Prawodawcy lokalni mają największy problem z realizacją zasady określoności prawa m.in. z tego powodu, że ustawodawca nie wyposażył ich w akt prawny, który zgodnie z zapowiedzią ustrojodawcy miał w drodze ustawy określić zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Tak się jednak nie stało i w tej chwili organy jednostek samorządu terytorialnego tworzą prawo (także powszechnie obowiązujące) w oparciu o autorskie reguły, które różnią się w zależności od regionu Polski, w którym są podejmowane.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu była próba krótkiego scharakteryzowania zasad prawidłowej legislacji w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

³⁹ S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10.

⁴⁰ Przykładowo w orzeczeniu z dnia 8 listopada 1989 r. (sygn. akt K 7/89, OTK 1989, nr 1, poz. 8) Trybunał stwierdził, że „zasada zaufania obywateli do państwa [...] rodzi określone obowiązki w sferze działania państwa. Kryje się za tym w szczególności obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać praw obywateli, konstruując system prawa jasny, spójny i zrozumiały dla obywateli, dający im gwarancję stabilności prawa”.

⁴¹ Zob. wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99.

⁴² L. Garlicki, op. cit., s. 62. Zob. także wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04.

tucyjnego. Jak wskazałem we wstępie, zasady te mają charakter uniwersalny, a tym samym obowiązują nie tylko przy stanowieniu ustaw czy umów międzynarodowych, ale również aktów prawa miejscowego. Niestety, prawodawcy lokalni zostali potraktowani przez ustawodawcę po macoszemu i to nie tylko z powodu braku regulacji ustawowej, która by kompleksowo określiła zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego, ale też niemożliwości ukończenia przez pracowników samorządowych aplikacji legislacyjnej, co by w tworzeniu prawa miejscowego zapewne pomogło. Zgodnie bowiem z § 8 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2010 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej, które obowiązywało do końca kwietnia 2015 r., „do odbycia rozmowy kwalifikacyjnej mogą zostać dopuszczeni członkowie korpusu służby cywilnej, o których mowa w art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, urzędnicy, o których mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r., nr 86, poz. 953, z późn. zm.), żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb”⁴³. Dopiero od 1 maja 2015 r. obowiązuje nowe rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej⁴⁴ i od tego dnia także pracownicy samorządowi mogą (po spełnieniu także innych warunków wskazanych w rozporządzeniu) ukończyć aplikację legislacyjną⁴⁵.

W tym miejscu możemy zadać pytanie: jak mogło być w Polsce (przez ostatnie 25 lat) tworzone na dobrym poziomie prawo miejscowe, skoro nawet osoby, które przygotowują ich projekty, nie miały możliwości ukończenia odpowiedniej aplikacji?

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2002 r. (jeżeli chodzi o zasady przygotowywania uchwał) tylko w skromnym zakresie tę kwestię rozwiązuje.

Summary

Principles of correct legislation in the course of elaboration of local laws in Poland

Key words: legislation, local law, law-making principles, Constitutional Tribunal, acts of law.

Many authors have expressed their critical opinions of Polish legislation (also on the local level) for years. The doctrine has for a long time formulated proposi-

⁴³ Dz. U. z 2010 r., nr 161, poz. 1079.

⁴⁴ Dz. U. poz. 587.

⁴⁵ Opłatę za uczestnictwo w aplikacji na rzecz RCL ponosi w dwóch ratach podmiot kierujący na podstawie umowy zawartej z RCL. Obecnie ma to być łącznie sztywna kwota 24 592,49 zł, obliczona (§ 24) jako 6,5-krotność kwoty 3 783,46 zł przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2014 r., ustalonego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, z późn. zm.), tj. ogłoszonego komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2014 r. (M.P. poz. 179). Myślę, że suma ta, niestety, będzie kwotą zaporową dla 99% jednostek samorządu terytorialnego.

tions that indicated the recommended shape of the lawmaking process and the requirements, with regards to both the content and the form, that laws should meet.

Unfortunately, despite the very important role of local laws in the lives of not only local communities but the entire country, the Polish law makers have demonstrated a lack of a key note that could result in codification of the problem of formulation of local laws. Adoption of uniform rules pertaining to law making by local and regional government bodies in a single statute is both necessary and substantiated.

The main objective of this article is to present a comprehensive analysis of the principles of correct legislation that should be observed among others when elaborating local laws. Local laws are a source of universally binding law of the Republic of Poland, applicable within the territory governed by a given unit of local or regional government.

The analysis covers four principles, namely: the principle of prohibition of retroactive application of law, the principle of protection of acquired rights, the principle of appropriate deferment of laws coming into force (*vacatio legis*), and the principle of specificity of legal provisions. The above principles, identified by the Polish Constitutional Tribunal (which are accepted in almost all European countries) should be binding upon not only local law makers but, most of all, the national law makers. An important part of the article was an analysis of the permissible deviations from the directive of correct legislation and the conditions in which laws become acceptable in the light of the notion of a law-abiding state.

The deliberations are based not only on numerous views expressed in the doctrine but also on verdicts of Poland's Constitutional Tribunal.