

PAŃSTWO, GOSPODARKA, PRAWO

*Księga dedykowana
Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu
z okazji jubileuszu pracy naukowej
na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*

Redakcja:
Anna Piszcz,
Marcin Olszak, Maciej Etel



Temida2
Białystok 2015

© Copyright by Temida 2
Białystok 2015

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Jaroslav Volkonovski, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimír Babčák (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), Jose Luis Iriarte Angél (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978-83-62813-76-6

Recenzenci: *Vladimír Babčák, Jan Głuchowski*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła Mancewicz*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu – od redaktorów.....	9
Bibliografia prac Profesora Cezarego Kosikowskiego z lat 2005-2015.....	15

Część I

Z ZAGADNIEŃ PRAWA GOSPODARCZEGO PUBLICZNEGO I PRYWATNEGO

STANISŁAW PRUTIS

Metody regulacji prawnej stosunków społecznych a uwarunkowania prawne mediacyjnych (ugodowych) form rozstrzygnięcia sporów.....	27
--	----

GRZEGORZ KRYSZEŃ

Ustrój społeczno-gospodarczy jako przedmiot regulacji konstytucyjnej	55
--	----

KRZYSZTOF PROKOP

Konstytucyjna koncepcja partnerstwa społecznego w Polsce	65
--	----

WALDEMAR HOFF

Kosmopolityczne wyzwanie dla prawa gospodarczego.....	75
---	----

MACIEJ ETEL

Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument kształtowania struktury gospodarki	89
--	----

AGNIESZKA MAŁAREWICZ-JAKUBÓW

Przedsiębiorcy zagraniczni prowadzący działalność gospodarczą w Polsce	103
--	-----

KAMIL ŚLEDŹ

Planowanie gospodarcze w Polsce po roku 1989	113
--	-----

KAROLINA ZAPOLSKA

Problematyka wpływu podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na środowisko – uwagi ogólne.....	127
---	-----

Sens koncesjonowania działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej.... 141

ANNA PISZCZ

Czy mniejszy może więcej? Kilka refleksji wokół egzekwowania
unijnych reguł konkurencji..... 161

MARLENA KADEJ-BARWIK

Wpływ poszkodowanych przedsiębiorców na postępowanie w sprawach
praktyk ograniczających konkurencję..... 173

ELŻBIETA BIENIEK-KORONKIEWICZ

Układ jako element postępowań restrukturyzacyjnych dotyczących
przedsiębiorców..... 187

JERZY BIELUK

Działalność rolnicza w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej..... 207

JOANNA SIĘNCZYŁO-CHLABICZ

Wtórna zdolność odróżniająca jako przesłanka odmowy unieważnienia
prawa ochronnego na znak towarowy..... 219

TERESA MRÓZ

Ochrona prawna w fazie poprzedzającej zawarcie umowy konsumenckiej
(ze szczególnym uwzględnieniem obowiązków informacyjnych)..... 235

PIOTR NICZYPORUK

Dokumenty sporządzane przez bankierów rzymskich (*argentarii*)
jako dowód zawarcia operacji bankierskich..... 247

ANETTA BRECKO

Komercjalizacja ludzkiej prokreacji – problemy etyczne i prawne..... 257

Część II

Z ZAGADNIEŃ FINANSÓW PUBLICZNYCH, PODATKÓW, SYSTEMU FINANSOWEGO,
ADMINISTRACJI I WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

Uwagi w sprawie optymalizacji wielkości finansów publicznych
– aspekty wydatkowe 277

JANUSZ STANKIEWICZ

Rola sejmowej Komisji Finansów Publicznych jako organu parlamentarnej
kontroli publicznej gospodarki finansowej 287

STANISŁAW BOŻYK

Konstytucyjne podstawy procedury budżetowej w wybranych państwach
członkowskich Unii Europejskiej 303

JOANNA M. SALACHNA

Legislacja samorządu terytorialnego w ujęciu procesowym oraz materialnym ... 319

LEONARD ETEL

Kierunkowe założenia nowej ordynacji podatkowej – podstawowe dylematy 333

MARIUSZ POPLAWSKI

Nadpłata w świetle kierunkowych założeń do nowej ordynacji podatkowej 351

RAFAŁ DOWGIER

Wpływ regulacji dotyczących pomocy publicznej na stosowanie ulg
w spłacie zobowiązań podatkowych – zarys problemu 361

ALEKSANDER WERNER

Pojęcie pomocy publicznej w perspektywie 2020 na przykładzie środków
związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej
pomocy udzielanej poprzez podatki 373

GRZEGORZ LISZEWSKI

Opłata reklamowa jako przykład złej legislacji podatkowej 389

MARCIN OLSZAK

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec wyzwań regulacyjnych systemu finansowego w Unii Europejskiej..... 403

ALICJA ŻUKOWSKA

Ochrona systemu finansowego jako elementu krajowej infrastruktury krytycznej 419

MAŁGORZATA BURZYŃSKA

Bank pomostowy – studium prawne 429

KRZYSZTOF TESZNER

„Reforma” administracji podatkowej w Polsce 443

KATARZYNA DOLIWA, ADAM DOLIWA

Demokracja lokalna i decentralizacja – w ujęciu instytucjonalno-prawnym i filozoficznym..... 465

MACIEJ PERKOWSKI

Wyzwania strategiczne finansowania rozwoju regionalnego w województwie podlaskim 483

PAWEŁ SZUSZCZYŃSKI

Miejsce i rola wymiaru sprawiedliwości w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej..... 493

WOJCIECH STACHURSKI

Dostępność sądów administracyjnych – kierunki zmian 503

PIOTR PIETRASZ

Nowe zasady zaskarżania do sądu administracyjnego pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach 515

MIROSLAWA MELEZINI

O systemie środków reakcji prawnokarnej na przestępstwo w ujęciu kodeksu karnego z 1932 r., 1969 r. i z 1997 r..... 533

Spis treści

KATARZYNA LASKOWSKA

Rynek narkotyków w Rosji jako przestępczy biznes.....	555
Wykaz skrótów.....	565
Wykaz literatury	567

LEGISLACJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W UJĘCIU PROCESOWYM ORAZ MATERIALNYM

JOANNA M. SALACHNA¹

1. Uwagi wprowadzające

Legislacja jednostek samorządu terytorialnego² może być rozpatrywana jako pewne postępowanie oraz jako jego efekt w postaci aktu prawnego normującego określoną kategorię spraw. Powyższe zróżnicowanie jednak nie do końca oddaje istotę procesowego i materialnego ujęcia działalności prawotwórczej j.s.t. Uwzględniając bowiem, że unormowania proceduralne tradycyjnie zaliczane są do prawa formalnego, okaże się, że także formuła, w jakiej dochodzi do rozstrzygnięcia (uregulowania spraw), tj. jej wymagane formalnie elementy, czy sama redakcja przepisów, a także stosowne ogłoszenie stanowią także element procesowy. Dodatkowo pojawić się mogą wątpliwości odnośnie do kwalifikowania określonych przepisami kompetencji organów j.s.t. w trakcie stanowienia przez nie prawa, ponieważ należałoby je zaliczyć do przepisów ustrojowych – a zatem niemieszczących się ani w proceduralnej, ani materialnej kategorii unormowań.

W tym miejscu wypada uzasadnić cel tytułowego rozróżnienia. Otóż kwalifikacja danych uregulowań legislacji j.s.t. bądź to do przepisów proceduralnych, bądź przepisów prawa materialnego ma istotne znaczenie praktyczne. Dotyczy to w szczególności sprawowanej nad podjętymi aktami prawotwórczymi j.s.t. kontroli sądowej z punktu widzenia ich zgodności z prawem (legalności). Wprawdzie z formalnoprawnego punktu widzenia dotyczy to postępowania kasacyjnego, ponieważ na etapie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym w przypadku skarg na akty organów j.s.t. lub akty nadzorcze rozróżnienie na przepisy proceduralne oraz materialne – inaczej niż w pozostałych przypadkach skarg (na decyzje

1 Profesor zwyczajny doktor habilitowany, Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

2 Dalej j.s.t.

lub postanowienia)³ – nie ma specjalnego wyartykułowanego prawnie znaczenia.⁴ Nie oznacza to jednak, że samo rozróżnienie przepisów jest niezauważane. Jak bowiem słusznie stwierdził w jednym ze swoich wyroków NSA, kontrola legalności aktów normotwórczych organów j.s.t. „nie może ograniczyć się do porównania przedmiotu uchwały z przepisem kompetencyjnym stanowiącym jej podstawę; kontrola ta musi rozciągać się na wszystkie etapy procesu stosowania prawa przez radę gminy, jeśli kończy się on podjęciem uchwały”.⁵ Co więcej, wskazuje się nawet, iż sądowa kontrola legalności aktów j.s.t. powinna w pierwszej kolejności dotyczyć trybu podjęcia takiego aktu, dalej zaś dopiero pozostałe zagadnienia, w tym o charakterze materialnoprawnym.⁶

2. Legislacja jako procedura

W ogólnym ujęciu procedura (postępowanie) oznacza normatywnie określony zespół działań służących osiągnięciu danego skutku prawnego (załatwieniu danej kategorii spraw). Przy tym w zależności m.in. od gałęzi prawa, różnie ustalany jest jej przedmiot, cel, strony oraz uczestnicy, organy, przed którymi przebiega, czy też środki i metody realizacji celu. Wyodrębnienie danego rodzaju postępowania następuje przy uwzględnieniu kryterium przedmiotowego lub/i podmiotowego. Istotny jest zatem zarówno cel danej procedury, jak też rodzaj rozpatrywanych/załatwianych w jej toku spraw oraz rodzaj organu prowadzącego lub przed którym toczy się postępowanie.

Zaznaczenia wymaga, iż procedura legislacyjna ma szczególny charakter, gdyż brak jest w niej sformalizowanej strony postępowania, tj. podmiotu (skonkretyzowanego) odmiennego od prowadzącego/ych postępowanie, w stosunku do którego ma nastąpić rozstrzygnięcie. Oczywiście, incydentalnie przepisy przewidują uczestnictwo innych niż organy j.s.t. podmiotów w toku legislacji. Niemniej nie są one prawnie ustaloną stroną postępowania jako takiego, a ich rola może polegać na konsultacji, uzgodnieniach bądź wnioskowaniu dotyczącego kształtowania przyszłego stanu prawnego. Celem procedury legislacyjnej, wyznaczającym jednocześnie jej przedmiot, jest dojście do skutku, czy też inaczej – uchwalenie i wejście w życie danego aktu prawotwórczego j.s.t.

Przed dokonaniem wyszczególnienia grup przepisów mających charakter proceduralny należy powrócić do sygnalizowanej na wstępie kwestii ewentualnego zali-

3 Zgodnie z art. 145 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę, może uchylić w całości lub części decyzję lub postanowienie m.in. z uwagi na: 1) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

4 Wynika to z dyspozycji art. 147 § 1 oraz art. 148 p.p.s.a. Na ten temat zob. np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 251-254.

5 Wyrok NSA z 11 maja 1993 r., SA/Wr 432/93, OSP 1995, z. 2, poz. 28.

6 B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 414.

czania do nich unormowań kompetencyjnych. Zasadność takiego podejścia warunkowana jest dwoma czynnikami, mianowicie specyfiką omawianej procedury oraz względami pragmatycznymi o charakterze prawnym. Jeśli chodzi o pierwszy z nich – unormowań dotyczących procesu stanowienia aktów prawotwórczych przez organy j.s.t. nie da się rozpatrywać bez odwołania do kompetencji tychże organów. Pomijając fakt, że część z norm ma łączony kompetencyjno-procesowy charakter, istotne jest, że kompetencja (uprawnienie, obowiązek) ma podstawowe znaczenie w toku legislacji – jej przyporządkowana jest strona *stricte* formalna. Co więcej, z Konstytucji RP, a w szczególności z jej art. 94 wynika, iż niezbędnym elementem procesu ustanawiania aktów prawotwórczych przez organy j.s.t. jest stosowne upoważnienie ustawowe, tj. delegacja podmiotowa i upoważnienie przedmiotowe. I dlatego też „każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych”.⁷ Z kolei pragmatyczna przyczyna zaliczenia kompetencji do aspektów procesowych wynika z wcześniejszych ustaleń (pkt 1) dotyczących dokonywanej oceny legalności efektu/rezultatu legislacji w postaci podjętego aktu normatywnego. Z uregulowań zawartych w p.p.s.a. nie wynika, aby kwestie ustrojowe mogły być rozpatrywane samoistnie. Skądinąd z praktyki orzeczniczej wynika, iż unormowania kompetencji organu zaliczane są do przepisów o charakterze proceduralnym. Potwierdzają to także zapatrywania doktrynalne. Związane jest to z umownym podziałem przepisów na ustrojowe oraz proceduralne. W świetle powyższej argumentacji uzasadnione wydaje się zaliczanie prawnie określonych uprawnień i obowiązków organów j.s.t., które mają bezpośredni związek z zachowaniami w toku legislacji do unormowań proceduralnych (normy procesowe *sensu largo*).

Podstawowe grupy unormowań proceduralnych w ramach legislacji j.s.t. dotyczą⁸:

- kompetencji (uprawnienia lub obowiązku) danego organu j.s.t. do podjęcia decyzji normotwórczej, czyli unormowania określonej kategorii spraw;
- formuły organizacyjnej oraz właściwości podmiotowej dokonywania czynności w toku działalności legislacyjnej;
- zasad redagowania aktów prawnych (ich projektów) oraz zawartych w nich przepisów, a także wymaganych formalnych elementów aktu;
- zasad podjęcia, tj. *quorum*, uzyskania wymaganej większości głosów, sposobu podjęcia (w tym głosowania);

7 *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2011, s. 132.

8 Wyliczenie nawiązuje do opracowania w: A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 127 i n.

- wymogów dotyczących dopuszczalności lub trybu podejmowania rozstrzygnięcia prawotwórczego, np.: przedłożenie lub podanie do publicznej wiadomości projektu aktu, uzyskanie opinii, zachowanie określonych terminów;
- stosownego ogłoszenia (w przypadku aktów prawa miejscowego).

Jak już stwierdzono, podstawowe znaczenie w procedurze legislacyjnej ma kompetencja. Jej istnienie jest warunkiem *sine qua non* całego procesu stanowienia aktów prawnych. Kompetencja (uprawnienie lub obowiązek) rozumiana w szerszym ujęciu ma dwa wymiary w odniesieniu do działalności prawotwórczej. Podmiotowo jest to upoważnienie (prawna możliwość) danego organu j.s.t. do podjęcia aktu normatywnego. Z drugiej strony owo podmiotowe upoważnienie skorelowane jest z właściwością/charakterem spraw, które podlegają rozstrzygnięciu przez dany organ oraz dany szczebel samorządu terytorialnego.

Drużga z wymienionych grup przepisów obejmuje m.in. formułę organizacyjną podejmowania czynności. Chodzi tu o ciała kolegialne, ale w szczególności o rady oraz sejmiki j.s.t. Ich działalność realizowana jest w różnych formach, np. poprzez komisje rady. Jednak akty normotwórcze organów stanowiących mogą być stanowione wyłącznie podczas sesji, która została zwołana w przewidzianym trybie i odbyła się zgodnie z określonymi wymogami. Kwestie te są regulowane w statutach j.s.t. (a zatem w aktach prawa miejscowego). Jeśli zaś chodzi o właściwość podmiotów do dokonywania określonych czynności, takich jak np. przedłożenie projektu, zgłaszanie poprawek do projektu – są one określane zarówno przepisami ustawowymi, jak i prawem miejscowym (w statutach). W przypadku regulacji ustawowej chodzi najczęściej o sformułowanie szczególnej właściwości (wyłączności) podmiotu inicjującego prace nad regulacjami w danym zakresie spraw – np. w przypadku projektu uchwały budżetowej wyłączność inicjatywy przyznana została organom wykonawczym j.s.t. W przypadku braku regulacji ustawowej kwestie te mogą być rozstrzygane w statutach.⁹

Do zagadnień procesowych zaliczane są także normatywnie określone zasady redagowania projektów aktów prawnych oraz zawartych w nich przepisów. Uregulowane są one w formie zasad techniki prawodawczej.¹⁰ W odniesieniu do projektów aktów prawa wewnętrznego zastosowanie znajdują § 133-141 oraz odpowiednio: regulacje działu V (z wyj. § 132), działu II oraz działu I rozdz. 2-7 ZTP. Natomiast w zakresie aktów prawa miejscowego (ich projektów) są to przepisy § 142 i 143 oraz odpowiednio: regulacje działu VI (z wyj. § 141), działu V (z wyj. § 132), działu II oraz działu I rozdz. 2-7 ZTP. Przy tym w zakresie przepisów porządkowych – również (dodatkowo) na zasadach odpowiedniości stosowane są regu-

9 Zob. wyrok NSA z 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95, OwSS 1996, z. 1, poz. 13.

10 Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), dalej ZTP.

lacje zawarte w dziale I rozdz. 9 ZPT, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Przepisy ustawowe bądź lokalne przewidywać mogą także wymogi konstrukcyjne pewnych kategorii aktów. W aspekcie proceduralnym chodzi tu o unormowania nakazujące zamieszczanie w aktach normotwórczych pewnych niezbędnych elementów (nie przesądzając o ich treści).

Do zasad samego podjęcia aktu normotwórczego zaliczyć można: wymogi *quorum*, uzyskania wymaganej większości głosów, a także sposobu podjęcia (w tym głosowania). Od razu zaznaczyć trzeba, iż mają one znaczenie w przypadku kolegiального podejmowania decyzji prawotwórczych (zatem nie dotyczą organów wykonawczych gmin). Podstawowe kwestie w tym zakresie uregulowane zostały w ustawach ustrojowych. Co do zasady uchwały rady/sejmiku oraz zarządu j.s.t. zapadają:

- zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu ciała kolegiального;
- w głosowaniu jawnym bądź w przypadku sejmiku województwa w głosowaniu jawnym lub po podjęciu stosownej decyzji przez radnych w głosowaniu jawnym imiennym – chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej;
- w odniesieniu do decyzji zarządu województwa ustawa stanowi, iż w przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos marszałka. W pozostałych przypadkach głos przewodniczącego nie posiada uprzywilejowania.

Są to jednak zasady, od których przewidziano wyjątki. Dotyczą one głównie podejmowania decyzji w odniesieniu do funkcjonowania organów wykonawczych j.s.t. Decyzje te mają charakter bądź wewnętrzny w przypadkach powoływania/odwoływania organów wykonawczych w powiatach i województwach, bądź też miejscowy – gdy chodzi o przeprowadzenie na szczeblu gminnym referendum w sprawie odwołania wójta/burmistrza/prezydenta.¹¹ Z kolei w celu utworzenia związku gmin bądź powiatów wymagane jest przyjęcie jego statutu przez – odpowiednio – współtworzące go rady gmin lub powiatów bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu. Zasygnalizować należy, iż odrębne ustawy mogą w zakresie omawianych wymogów określać zasady podejmowania niektórych rozstrzygnięć.¹²

Kolejna z wymienionych grup przepisów proceduralnych dotyczy wymogów dopuszczalności lub trybu podejmowania rozstrzygnięcia prawotwórczego. Wśród nich wyróżnić można:

11 W przypadku gdy przyczyną referendum jest nieudzielenie absolutorium, rada podejmuje decyzję bezwzględną większością głosów ustawowego składu w głosowaniu imiennym. Jeśli natomiast chodzi o inne przyczyny, referendum przeprowadzane jest, gdy opowie się za nim kwalifikowana większość (3/5) ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

12 Zob. np. art. 9 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

- a) regulacje dotyczące formalnego przedkładania projektów aktów bądź wniosków w sprawie danego rozstrzygnięcia; przepisy ustaw przewidują w przypadku niektórych aktów wyłączną właściwość inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego (m.in. w przypadku projektów uchwały budżetowej oraz w sprawie wieloletniej prognozy finansowej); jest tak niezależnie od tego, iż ustawy ustrojowe wskazują wśród zadań organów wykonawczych przygotowywanie projektów uchwał rady/sejmiku; kwestie właściwości podmiotowej do przedkładania projektów regulowane są także w odrębnych ustawach¹³ oraz statutach j.s.t.; niejednokrotnie formułowane są także wymogi „skutecznego” przedłożenia projektu, szczególnie w sytuacji sporządzania go przez inny podmiot niż organ wykonawczy j.s.t.;¹⁴ jeśli chodzi o wnioski – dotyczą one rozstrzygnięć o charakterze wewnętrznym, dotyczącym funkcjonowania organów wykonawczych powiatów i województw,¹⁵ bądź miejscowym – w przypadku organów wykonawczych gmin;¹⁶
- b) przepisy wymagające zaopiniowania bądź uzgodnienia przyszłej decyzji prawotwórczej; przykładowo: – projekt miejscowego, a także wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego musi być zaopiniowany oraz uzgodniony ze wskazanymi ustawą podmiotami; – rada gminy zobligowana jest, przed uchwaleniem regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, do zasięgnięcia w tej sprawie opinii powiatowego inspektora sanitarnego; niewykluczone jest także uregulowanie tego typu kwestii w statucie j.s.t.;
- c) unormowania określające wymóg podania projektu aktu do publicznej wiadomości lub wglądu; mogą one wynikać ze statutu i dotyczyć np. niektórych typów aktów; konieczność taka może też być przewidziana ustawami, jak np. obowiązek ogłoszenia o wyłożeniu do wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- d) przepisy (ustawowe, statutowe lub inne), które ustalają kolejność sformalizowanych działań niezbędnych do podjęcia decyzji prawotwórczej oraz określają terminy realizacji owych działań;
- e) regulacje formułujące wymogi ogłoszenia aktu; jak już zaznaczano, stosowna promulgacja jest warunkiem wejścia w życie (obowiązywania) aktów prawa miejscowego; niezależnie od szczegółowych przepisów ustaw ustro-

13 Zob. np. art. 4 ustawy o referendum lokalnym.

14 Przykładowo statut j.s.t. może wymagać dołączenia do przedkładanego projektu określonych dokumentów, jak np. uzasadnienia prawnego i faktycznego projektowanej uchwały, opinii prawnej o zgodności projektu z prawem.

15 Dotyczy to powołania albo odwołania (na wniosek) członków zarządu.

16 Wniosek o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta/burmistrza/prezydenta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium wymaga wniosku w formie pisemnej oraz stosownego jego uzasadnienia.

jowych odsyłają one w tym zakresie do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.¹⁷ Zgodnie z nią, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W odniesieniu do przepisów porządkowych dodatkowo sformułowany został nakaz ich ogłoszenia w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Co do zasady, akty powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. W przypadku przepisów porządkowych jest to 3 dni (chyba że okoliczności uzasadniają wejście w życie z dniem ogłoszenia). Oprócz aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym publikowane są także inne akty normotwórcze j.s.t., aczkolwiek nie jest to warunkiem ich obowiązywania. Dotyczy to m.in. uchwał budżetowych j.s.t. Akty normotwórcze, które nie muszą być publikowane bądź też ich publikacja nie jest warunkiem obowiązywania, wchodzą w życie w dacie (terminie) przez siebie wskazanym.¹⁸

3. Legislacja w ujęciu materialnym

Materialne aspekty działalności legislacyjnej dotyczą, generalnie ujmując, treści podejmowanych rozstrzygnięć prawotwórczych. Przy tym, rozpatrywanie treści aktu może odbywać się w różnych, bardziej lub mniej szczegółowych płaszczyznach i kontekstach. Podstawowe jednak (tj. wyjściowe) znaczenie dla dalszych rozważań dogmatycznoprawnych ma regulowana w danym akcie prawotwórczym materia, postrzegana poprzez pryzmat:

- treści w sensie zakresu i cech norm (przepisów) wyznaczających zachowania, uprawnienia lub obowiązki adresatów aktu;
- treści jako zawartości merytorycznej norm (przepisów) całego aktu.

Ustalenia odnośnie do pierwszej ze wskazanych kategorii mają fundamentalne znaczenie, gdyż zakres oraz cechy norm przesądzają nie tylko czy dany akt należy do kategorii prawa wewnętrznego czy miejscowego, ale także czy w ogóle może być traktowany jako akt normotwórczy. Skąd takie twierdzenie? W Konstytucji RP nie dokonano formalnego (tj. ze względu na formę aktu identyfikowaną poprzez nazwę jaką przyjmuje) wyodrębnienia aktów prawotwórczych j.s.t., wskazując jedynie na ich cechy (materialne).¹⁹ Stąd, co do zasady, uzasadnione jest przyjęcie, że w przypadku aktów prawa miejscowego oraz wewnętrznego chodzi o ich material-

17 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

18 Tak też: A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza...*, *op. cit.*, s. 88.

19 W przeciwieństwie do aktów stanowiących na szczeblu państwowym w formie ustaw oraz rozporządzeń.

ne (a nie formalne) wyróżnienie.²⁰ Dlatego o tym, czy mamy do czynienia z danym aktem prawotwórczym (tj. źródłem prawa) decydują zasadniczo właściwości treściowe norm w nim zawartych. Treść norm jest decydująca co do zasady. Nie można jednak zapominać, że ustawy ustrojowe wskazują, że aktami prawa miejscowego są akty regulujące kwestie: statutowe j.s.t., organizację urzędów i instytucji gminnych, zasady (tryb) zarządzania mieniem j.s.t., zasady korzystania z komunalnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz przepisy porządkowe gmin oraz powiatów. Może się jednak okazać, że niektóre z decyzji prawotwórczych w wymienionym wyżej zakresie nie zawierają norm treściowo kwalifikujących je jako akty normotwórcze. Czy wówczas należy je mimo to traktować jako akty prawa miejscowego²¹? Próba odpowiedzi na to pytanie zostanie podjęta po przedstawieniu podstawowych zagadnień w omawianym zakresie.

Jeśli chodzi o akty prawa miejscowego, powszechnie przyjmuje się, że są to rozstrzygnięcia prawotwórcze, które zawierają normy generalno-abstrakcyjne. Precyzuje się przy tym czasami, że są nimi akty „zawierające co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”.²² Zanim jednak nastąpi sprecyzowanie tych pojęć, wypada wskazać na kwestię mającą z tymi wyznaczeniami bezpośredni związek. Otóż Konstytucja RP jako materialny aspekt aktu miejscowego wskazuje jego powszechność obowiązywania. Ta zaś cecha ma charakter podmiotowy. Powszechność obowiązywania oznacza, że dane przepisy (normy) mają zastosowanie (moc obowiązującą) w odniesieniu do kategorialnie określonych podmiotów (ich grup).²³ To wydaje się przesądzać, że powszechność aktów prawa miejscowego pokrywa się znaczeniowo z cechą generalności unormowań. Generalność przepisów (norm) oznacza bowiem, iż ich adresat określony jest poprzez wskazanie jego cech, tj. następuje poprzez wskazanie rodzajowe, a nie indywidualne.²⁴ Przy tym, jak się podkreśla, nazwa generalna wystąpi także wówczas, gdy odwołuje się ona do określeń (nazw) rodzajowych, chociaż jednocześnie może dotyczyć pewnego indywidualnie określonego elementu. Stąd też „charakter generalny jakiejś normy (co jest sprawą pojęciowo odmienną od ogólnego czy jednostkowego zakresu zastosowania danej normy) dotyczyć może w szczególności odniesienia do nazw instytucji państwowych, a więc nazw generalnych, choć szczególne-

20 Analogicznie m.in.: P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 15.

21 Zob. także Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 110.

22 J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 35.

23 Podnosi się przy tym, że bez znaczenia jest przy tym więź prawna bądź organizacyjna łącząca ich z normodawcą – zob. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 81. „Akty o charakterze powszechnie obowiązującym mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli i organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych” – wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 53.

24 Zob. postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK ZU 1994, cz. 2, poz. 41.

go rodzaju.²⁵ Nie będzie zatem indywidualnym określeniem adresata wskazanie w akcie nazwy konkretnego organu/podmiotu pod warunkiem, iż jest on określony oficjalną nazwą. Wynika to z faktu, iż dany urząd/funkcję realizować mogą różne osoby (podmioty), które zobowiązane będą (każdorazowo) do stosowania aktu.²⁶ Podsumowując, generalność określenia adresata nie jest tym samym co ogólność normy (oznaczająca więcej niż jednego adresata).²⁷ Kończąc ten wątek, podnieść jeszcze trzeba, że generalność w stosunku do aktów prawa miejscowego wykazuje jeszcze jedną cechę – adresat/ci tego aktu nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej j.s.t. Oczywiście może się okazać, że jeden akt reguluje zarówno zachowania się podmiotów organizacyjnych lub/i organów j.s.t. oraz podmiotów zewnętrznych (w tym np. obywateli, mieszkańców) – tak jak ma to miejsce w przypadku statutów j.s.t. W takich sytuacjach regulacje uznaje się za należące do prawa miejscowego.

Mimo iż cecha powszechności aktów prawa miejscowego pokrywa się w głównej mierze z generalnością norm, TK wielokrotnie zwracał uwagę, iż niezbędnym warunkiem uznania danego aktu za akt prawotwórczy jest jednocześnie generalność i abstrakcyjność jego norm,²⁸ niezależnie od formy, jaką przybiera. W związku z tym wypada wyjaśnić jeszcze, co oznacza abstrakcyjność norm. Dotyczy ona „przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne (jednostkowe) zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu, czy «skonsumowaniu» poprzez jednorazowe zastosowanie”.²⁹ Zatem chodzi tu o typ lub wzorzec zachowania się.³⁰ Zauważyć jednak trzeba, że cecha abstrakcyjności danych norm może być niejako konsekwencją systemowego powiązania danego aktu (podstawowego) z innym aktem (ustawy, rozporządzenia). Nie zawsze bowiem owa abstrakcyjność wynikać będzie z uregulowań danego aktu (prawa miejscowego), który „(...) nie wyraża samodzielnych czy odrębnych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych”.³¹ Kwestia abstrakcyj-

25 Z. Ziemiński, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, „Państwo i Prawo” 1993, z. 11-12, s. 97-98.

26 TK w jednym ze swoich orzeczeń stwierdził, że jeśli przepis adresowany jest do organu państwowego (w rozpatrywanym przypadku był to Minister Obrony Narodowej), to spełnia wymogi generalności i abstrakcyjności, gdyż skierowany jest do wszelkich osób sprawujących urząd (Ministra Obrony Narodowej) i do zespołu ludzi mu podległych – orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK ZU 1994, cz. II, poz. 39.

27 Tak w wyroku TK z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

28 Np.: orzeczenie TK z 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31; postanowienie TK z 26 października 2004 r., U 5/02, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 102 i powołane w nim orzeczenia. Por. także postanowienie TK z 5 listopada 2009 r., U 9/07, OTK ZU 2009, nr 10A, poz. 152.

29 Postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK ZU 1994, cz. 2, poz. 41.

30 Zob. np. S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 11-13.

31 Wyrok TK z 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127. W powołanym orzeczeniu Trybunał stwierdził, iż Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 maja 1998 r. (Dz. Urz. MSWiA Nr 4, poz. 39), w którym ogłoszony został wskaźnik waloryzacji świadczenia emerytalnego, na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.) ma charakter normatywny. Jest tak pomimo że sama treść Komunikatu nie zawiera samodzielnych czy odrębnych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych. Określone jednak wskaźniki służą ustaleniu wysokości świad-

ności (podobnie jak i generalności) rozpatrywana jest bowiem w odniesieniu do norm, a nie do przepisów. Wracając do powtarzalności jako warunku abstrakcyjności normy, wyjaśnić jeszcze należy, na czym może ona polegać. Ma to ścisły związek z danym sposobem określenia adresata/ów aktu. Można tu wyjściowo zaproponować dwa krańcowe warianty, w których będzie występować jednocześnie generalność i abstrakcyjność norm:

- a) adresat jest określony nazwą instytucji – czyli mamy do czynienia ponieważ z jednostkowym, choć niezindywidualizowanym adresatem, natomiast przedmiot normy (zachowanie się adresata) dotyczy zachowań, które mają być wielokrotnie powtarzane bądź też realizacja wyznaczonego sposobu zachowania wymaga wielokrotnego zastosowania normy w celu osiągnięcia zamierzonego (ogólnego) skutku;
- b) adresaci określani są w bardziej ogólny niż wskazany powyżej (pod lit. a) sposób, np. publiczne zakłady opieki zdrowotnej, a określony wzorzec zachowania jest powtarzany wielokrotnie, ale w tym sensie, że każdy z adresatów realizuje go jednokrotnie lub wielokrotnie (w tym w celu osiągnięciu zaplanowanego skutku).³²

Z dokonanej analizy wynika, iż klasyfikacja danego aktu do aktów prawa miejscowego może nastroczać niejednokrotnie problemów. Niemniej jednak wydaje się, że – parafrazując pogląd TK³³ – jeśli w akcie odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, należy w zasadzie stosować swoiste domniemanie jego normatywności, szczególnie wówczas gdy skutki (niekoniecznie prawne – jak podniósł Trybunał) rzutują na sferę praw lub wolności jednostki. Tego ostatniego aspektu nie można jednak odczytywać jako zaistnienie jakiegokolwiek oddziaływania na podmioty zewnętrzne – chodzi wyłącznie o prawa i wolności w znaczeniu konstytucyjnym. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego owa treść normatywna musi dotyczyć abstrakcyjności oraz generalności w przedstawionym wcześniej rozumieniu.

Jeśli chodzi o akty prawa wewnętrznego, wymogi treściowe zawartych w nich regulacji prezentują się analogicznie. Jednak istotna różnica dotyczy w zasadzie tylko określenia adresatów aktu, czyli cechy generalności unormowań. W przypadku aktów prawa wewnętrznego stanowione przepisy (normy) odnoszą się wyłącznie do zachowań podmiotów funkcjonujących w ramach struktury organizacyjnej j.s.t.

czenia, są zatem niezbędnym elementem normatywnej konstrukcji mechanizmu waloryzacji emerytur policyjnych, przewidzianej w wyżej powołanej ustawie oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu.

32 Por. np. wywoły TK dotyczące regulacji w zakresie restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych, zawarte w wyroku z 7 grudnia 1999 r., K 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 160, a także ocenę normatywności powoływanych przez Sejm komisji śledczych – np. w wyroku z 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.

33 Tak m.in. w wyroku TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 45.

bądź też podległych organizacyjnie³⁴ organom j.s.t. Zdarza się jednak, że regulacje aktów prawa wewnętrznego mogą mieć wpływ na sytuację podmiotów niepodległych organizacyjnie organom j.s.t. (np. obywateli), co określane bywa mianem „refleksu”.³⁵ Wskazać także trzeba, że krąg możliwych adresatów *de facto* determinuje także przedmiot regulacji takich aktów. Najczęściej dotyczą one zasad, trybu czy organizacji pracy.³⁶

W tym natomiast miejscu należy ustosunkować się do zagadnienia, czy pierwszeństwo w klasyfikowaniu danych aktów do prawa miejscowego mają przepisy ustaw ustrojowych, czy też materialna treść norm? Wydaje się, że bardziej adekwatne, w szczególności odnośnie do aktów określających zasady/tryb zarządzania mieniem bądź organizacji urzędów i instytucji gminnych, jest kryterium materialne. Szczególnie zważywszy na jego preferowanie przez TK przy ogólnie klasyfikowaniu aktów do kategorii aktów prawotwórczych, a także brak ogólnych formalnych „wytucznych” odnośnie do rozumienia aktu prawa miejscowego. Nie można jednak odrzucić słuszności przyjęcia kategoryzacji aktów prawa miejscowego z uwzględnieniem katalogów zawartych w ustawach ustrojowych. Przy takim jednak podejściu powstaną nowe problemy do rozwiązania, np. co należy rozumieć przez zasady czy tryb zarządzania mieniem j.s.t. Stąd też, respektując zasadniczo wyznaczenia ustaw ustrojowych, wydaje się, że decydującą przesłanką w traktowaniu danych unormowań (za wyjątkiem statutów oraz przepisów porządkowych) winna być treść norm.

Materialny aspekt legislacji rozpatrywany jest także poprzez zawartość treści merytorycznej norm (przepisów) całego aktu (prawa miejscowego bądź wewnętrznego), które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady zaufania do państwa. Chodzi tu oczywiście o ogólne wytyczne, nawiązujące do wypracowanej koncepcji „zasad treści prawa”,³⁷ a obecnie wchodzące w skład zasad/y prawidłowej (lub inaczej: przyzwoitej) legislacji, na którą/e często powołuje się w swoich orzeczeniach TK. Uprzedzająco zastrzec należy, iż poniższe przedstawienie nie stanowi kompleksowego omówienia,³⁸ a jedynie sygnalizację podstawowych prawideł w tym zakresie. M.in. dlatego, że zasady prawidłowej legislacji odnoszą

34 Przy tym podległość to „więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „kryterium «organizacyjnej podległości», (...) od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż «hierarchiczne podporządkowanie» w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym” – wyrok TK z 28 czerwca 2000, K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

35 S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 310.

36 Ciekawą klasyfikację przedmiotu regulacji aktów wewnętrznych przedstawiła J. Jabłońska-Bonca w: *Prawo wielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987, s. 204 i n.; nie oddaje ona jednak w pełni przedmiotów regulacji w j.s.t.

37 Zob.: K. Działocha, *Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, nr 1290, s. 95 i nast.; J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, Państwo i Prawo 1990, z. 6, s. 12-13.

38 W tym zakresie odsyłam czytelnika przede wszystkim do publikacji: T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji*

się także do aspektów proceduralnych (które nie będą tu oczywiście omawiane).³⁹ Wskazania wymaga, iż wymogi dotyczące treści prawa mogą dotyczyć stanowienia regulacji zarówno o charakterze proceduralnym, jak i materialnym, co jednak w omawianym kontekście zawartości (meritum) samych norm/przepisów aktów prawotwórczych stanowi aspekt materialny.

Jedną z reguł składających się na zasadę przyzwoitej legislacji stanowi, iż nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosowanie nowo ustanowionego prawa do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych przepisów, i z którymi do tej pory prawo nie wiązało skutków prawnych – zasada *lex retro non agit*.⁴⁰ Odnosi się ona do formułowania przepisów intertemporalnych (prześciowych), które dotyczą spraw w toku oraz stanowienia przepisów określających wejście w życie nowo stanowionych regulacji. Odnośnie do tej ostatniej kwestii TK niejednokrotnie wskazywał, że nie zawsze stosowne (tj. zgodne z art. 2 Konstytucji) może być określanie momentu wejścia w życie danych regulacji jako daty kalendarzowej. Może bowiem okazać się, że publikacja aktu ma miejsce później niż określona data wejścia w życie aktu, co narusza zasadę niedziałania prawa wstecz.⁴¹ Konsekwencją omawianej reguły jest także powinność ustanawiania w regulacjach aktu odpowiedniego *vacatio legis*.⁴² W omawianym kontekście, tj. legislacji j.s.t., istotne jest, że pomimo sformułowanych okoliczności, w których dopuszcza się odstępstwo od zakazu retroaktywności, nie dotyczy to – co do zasady – aktów podustawowych, czyli także aktów prawa miejscowego oraz wewnętrznego.⁴³ W ich przypadku dozwoleń retroaktywności wynikać musi z ustaw. Oprócz tego retroaktywność jest „tolerowana” wówczas, gdy nie pogarsza (w tym polepsza, np. w sensie ekonomicznym) sytuację obywateli (np. poprzez obniżenie stawek podatkowych w trakcie roku podatkowego).⁴⁴

Następną z zasad jest ochrona praw nabytych. Wyczerpuje się ona w zakazie pozbawiania lub ograniczania praw podmiotowych jednostki oraz – co do zasa-

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.

39 Nie były one jednak eksponowane przy omówieniu legislacji w ujęciu proceduralnym (w pkt 3.2.), gdyż zasadniczo (w sensie: przede wszystkim, głównie) dotyczą centralnego/państwowego procesu tworzenia aktów normotwórczych.

40 Zob. np. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 7 maja 2001, K 19/01, OTK 2001, nr 4, poz. 82, w którym dokonano analizy zakazu retroaktywności w kontekście rozumienia praw nabytych; wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., K 11/04, OTK ZU 2006, nr 4A, poz. 40. Powołana wyżej reguła jest określana jako ścisłe rozumienie retroaktywności.

41 Jest to tzw. retroaktywność ukryta – zob. np. wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK ZU 2004, nr 3A, poz. 21.

42 W zakresie znaczenia powołanej reguły oraz określania stosownego/adekwatnego okresu *vacatio legis* zob. m.in. wyrok TK z 1 czerwca 2004 r., U 2/03, OTK ZU 2004, nr 6A, poz. 54, który dotyczył okresu wejścia w życie regulacji odnoszących się do zmiany granic gmin.

43 Na ten temat: T. Zalasziński, *Zasada prawidłowej... op.cit.*, s. 72-76.

44 Por. orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., K 18/92, OTK 1993, cz. II, poz. 41.

dy – maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw⁴⁵ (oczekiwania prawnego), które naruszałoby istotę danego prawa, bez ekwiwalentu utraconych praw. Przy tym chodzi także o ochronę praw publicznych.⁴⁶ Składowymi zasady ochrony praw nabytych są: – zasada *pacta sunt servanda*; – zasada ochrony interesów w toku; – nakaz stanowienia przepisów przejściowych.⁴⁷ Zasada *pacta sunt servanda* dotyczy ochrony praw nabytych na podstawie aktów indywidualnych i konkretnych (*in concreto*).⁴⁸ Istotniejsze znaczenie dla legislacji samorządowej mają jednak kwestie ochrony interesów w toku oraz zawieranie w stanowionych aktach przepisów przejściowych. Samo pojęcie „interesu w toku” było różnie interpretowane. TK wskazywał przeważnie na: a) przedsięwzięcia inwestycyjne, które rozpoczęto pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i jest nadal realizowane w nowym stanie prawnym, b) prowadzenie interesów gospodarczych i finansowych.⁴⁹ Przy tym precyzowano m.in., że przedsięwzięcie ze swej istoty musi być rozłożone w czasie (nie może się realizować w wyniku jednorazowego zdarzenia). Ciekawie w omawianym zakresie przedstawia się kwestia uprawnień podatkowych w postaci zwolnień podatkowych. Otóż w kontekście interesów w toku, a także wcześniej podnoszonej sytuacji podatnika nie zawsze uwzględniane są kwestie zniesienia zwolnień podatkowych. Ustalenie braku zaistnienia naruszenia interesów w toku przy zniesieniu zwolnień podatkowych wiąże się m.in. z ustaleniem, iż w akcie *expressis verbis* nie wskazano gwarancji ich trwania (tj. okresu, do którego obowiązują) oraz faktem, że zwolnienia są wyjątkiem od reguły powszechności opodatkowania.⁵⁰ Inaczej jest w sytuacji, gdy w akcie wskazano czas, w jakim zwolnienie obowiązuje, a zniesienie zwolnienia nastąpiło przed upływem pierwotnie ustalonego okresu zwolnienia.⁵¹

Przechodząc do nakazu stanowienia przepisów przejściowych, stwierdzić trzeba, iż wiąże się on bezpośrednio z omawianymi do tej pory wyznaczeniami dotyczącymi formułowania treści aktu. Wynika zaś z konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa. Tworząc nowe prawo (dokonując zmiany prawa), prawodawca winien dokonać rozstrzygnięć odnośnie do: – wejścia w życie aktu oraz stosownego *vacatio legis*; – stosowania starych lub nowych przepisów do stanów zaistniałych (lub rozpoczętych) pod rządami poprzednich unormowań (prawo in-

45 Tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy – wyrok TK z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 114.

46 Tak m.in. w wyroku TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100.

47 T. Zalaśkiński, *Zasada prawidłowej... op.cit.*, s. 116.

48 Szerzej: tamże, s. 116-120, a także T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 3.

49 Np. wyroki TK: z 25 listopada 1997 r., K26/97, OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 64; z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.

50 Wyrok TK z 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 6.

51 Wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 81.

tertemporalne).⁵² Zasygnalizować w tym miejscu trzeba, iż powyższy nakaz nie jest bezwzględny. Istnieją bowiem, w szczególności w odniesieniu do legislacji j.s.t., obszary regulacji, które nie wymagają (a nawet nie powinno się w nich zamieszczać – jak w przypadku uchwały budżetowej) przepisów przejściowych.

Końcowo wspomnieć także wypada wprawdzie o formalnym, ale z punktu widzenia kształtowania treści prawa – istotnym warunku, mianowicie określoności przepisów prawa. Jego przestrzeganie umożliwia zachowanie wysokiej jakości tworzonych prawa. Określoność przepisów zasadza się na trzech elementach: – poprawności, – precyzyjności (jednoznaczności znaczenia) oraz – jasności (rozumiałości) regulacji.⁵³ Przy tym wymóg precyzji nie może być interpretowany w ten sposób, że stanowi on zakaz posługiwania się pojęciami nieostryimi lub klauzulami generalnymi. W przeciwnym razie doprowadziłoby to do niepożądanego lub niedopuszczalnego (w kontekście idei państwa prawa) kazuistyki.⁵⁴ Rozumienie zasady określoności dobrze oddaje wywód TK, w którym stwierdzono, że wynika z niej „(...) że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na wygzekwowanie”.⁵⁵

52 W zakresie regulacji intertemporalnych m.in.: E. Łętowska, K. Karasiewicz, J. Luzak i inni, *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008; Zob. np. wyroki TK: z 19 maja 2003, K 39/01, OTK ZU 2003, nr 5A, poz. 40; z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 10; z 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 149.

53 Zob.: m.in.: wyroki TK: z 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 99; z 23 czerwca 2005 r., K 17/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 66; z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 22.

54 Tak m.in. w postanowieniu TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, OTK ZU 2004, nr 4A, poz. 36.

55 Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.