

LEGISLACJA ADMINISTRACYJNA

Repetytorium i testy

Mateusz Kaczocha, Marcin Mazuryk

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

LEGISLACJA ADMINISTRACYJNA

Repetytorium i testy

Mateusz Kaczocho, Marcin Mazuryk

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

2

Stan prawny na 1 marca 2019 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie
Andrzej Gudowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-494-9
2. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| Wykaz skrótów | 9 |
| Słowo wstępne | 11 |
| Rozdział 1 | |
| Podstawowe pojęcia i instytucje związane z legislacją administracyjną | 13 |
| 1.1. Pojęcie legislacji administracyjnej i podstawowe instytucje związane z tworzeniem prawa | 13 |
| 1.2. Źródła prawa..... | 15 |
| 1.3. Charakterystyka wybranych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym..... | 16 |
| 1.4. Charakterystyka wybranych aktów prawnych o charakterze wewnętrznym | 19 |
| Rozdział 2 | |
| Pozycja zawodowa legislatora | 21 |
| 2.1. Aplikacja legislacyjna | 21 |
| 2.2. Legislator a inne zawody prawnicze..... | 22 |
| 2.3. Polskie Towarzystwo Legislacji..... | 23 |
| Rozdział 3 | |
| Zasady tworzenia prawa | 25 |
| 3.1. Pojęcie zasady prawa | 25 |
| 3.2. Wybrane zasady tworzenia prawa | 25 |
| 3.3. Pojęcie techniki prawodawczej i jej dyrektywy | 32 |
| Rozdział 4 | |
| Zasady techniki prawodawczej | 33 |
| 4.1. Pojęcie Zasad techniki prawodawczej..... | 33 |
| 4.2. Projekt ustawy | 34 |

| | |
|--|----|
| 4.3. Budowa projektowanej ustawy..... | 34 |
| 4.4. Rodzaje przepisów prawnych oraz ich chronologiczne zamieszczenie w ustawie | 36 |

Rozdział 5

| | |
|---|----|
| Ogłaszanie aktów prawnych | 55 |
| 5.1. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych..... | 55 |
| 5.2. Dzienniki urzędowe | 56 |
| 5.3. Teksty jednolite | 58 |

Rozdział 6

Konsultacje publiczne i działalność lobbingowa

| | |
|---|----|
| w procesie stanowienia prawa | 61 |
| 6.1. Konsultacje publiczne..... | 61 |
| 6.2. Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa..... | 64 |
| 6.3. Instytucja zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia..... | 64 |
| 6.4. Instytucja wysłuchania publicznego..... | 65 |

Rozdział 7

| | |
|---|----|
| Proces legislacyjny projektu ustawy | 67 |
| 7.1. Podmioty mające inicjatywę ustawodawczą..... | 67 |
| 7.2. Rządowy proces legislacyjny | 67 |
| 7.3. Proces legislacyjny na etapie sejmowym | 75 |
| 7.4. Proces legislacyjny w Senacie RP..... | 79 |
| 7.5. Kompetencje Prezydenta RP w procesie legislacyjnym nad ustawą..... | 80 |

Rozdział 8

| | |
|---|----|
| Akty prawa miejscowego | 81 |
| 8.1. Ogólna charakterystyka aktów prawa miejscowego..... | 81 |
| 8.2. Akty prawa miejscowego tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego | 83 |
| 8.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej..... | 83 |

Rozdział 9

| | |
|---|----|
| Nadzór i kontrola nad procesem legislacyjnym | 85 |
| 9.1. Trybunał Konstytucyjny..... | 85 |
| 9.2. Wojewoda..... | 86 |
| 9.3. Prezes Rady Ministrów | 87 |

| | |
|--------------------------------|----|
| Pytania kontrolne | 89 |
|--------------------------------|----|

| | |
|---|-----|
| Testy | 93 |
| Wykaz skrótów | 93 |
| Odpowiedzi | 175 |
| Bibliografia | 253 |
| Wybrane akty prawne | 255 |
| Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” | 255 |
| Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania..... | 294 |
| Zarządzenie Nr 79 Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji..... | 298 |
| Uchwała Nr 190 Rady Ministrów Regulamin pracy Rady Ministrów | 300 |

WYKAZ SKRÓTÓW

| | |
|-----------------------|---|
| Dz.U. | – Dziennik Ustaw |
| Konstytucja RP | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| k.p. | – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.) |
| k.p.a. | – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) |
| M.P. | – Monitor Prawniczy |
| OTK-A | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A |
| OTK ZU | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy |
| PTL | – Polskie Towarzystwo Legislacji |
| RPL | – serwis Rządowy Proces Legislacyjny |
| TK | – Trybunał Konstytucyjny |
| u.d.l. | – ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 248) |
| u.o.a.n. | – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) |
| WSA | – Wojewódzki Sąd Administracyjny |
| z.t.p. | – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) |

SŁOWO WSTĘPNE

Polski proces legislacyjny tradycyjnie ujmowany jest w kategorii prawa konstytucyjnego, gdzie uważa się go za element politycznego procesu podejmowania decyzji i sprawowania władzy. W rzeczywistości jednak tworzenie prawa odbywa się także na dwóch innych płaszczyznach, tj. unijnej oraz na każdym szczeblu krajowej administracji publicznej. Jakkolwiek trójpodział władzy zawarty w Konstytucji RP z 1997 r. jest jedną z najważniejszych ustrojowych zasad wyrażonych przez ustawę zasadniczą, to nie występuje on w klasycznej postaci. Proces tworzenia prawa przez administrację i częściowo także dla administracji jest zakorzeniony w ustawowych delegacjach do wydawania rozporządzeń oraz różnorodnych aktów normatywnych obowiązujących lokalnie.

Potrzebę kształcenia legislatorów czy – szerzej – profesjonalnych urzędników mających wiedzę i kompetencje do tworzenia przepisów dostrzeżono już kilka lat temu i wprowadzono do programów nauczania przedmiot – legislacja administracyjna. Oprócz pozytywnych aspektów wprowadzenia tego przedmiotu i kształcenia młodych ludzi w duchu demokratycznego państwa, z naciskiem na praktyczne elementy związane z powstawaniem ustaw, rozporządzeń czy uchwał, jest już także widoczna mentalna zmiana społeczeństwa. Obywatele zaczynają rozumieć, że przepisy są tworzone nie tylko przez Sejm i Senat przy współdziałaniu Prezydenta RP, ale także przez terenowe organy administracji publicznej i lokalnych radnych. Przeprowadzony z sukcesem proces decentralizacji administracji publicznej sprawił, że tworzone w Warszawie ustawy na szczeblach lokalnych są doprecyzowywane przez akty prawa miejscowego, które są zdecydowanie bardziej dostosowane do lokalnych realiów społeczno-ekonomicznych czy istniejącej tradycji. Zwiększa się zatem rola i znaczenie legislacji administracyjnej, której nie należy postrzegać jedynie w kategoriach akademickich.

Odnosząc się do przekazanej do rąk Czytelnika książki, należy podkreślić jej walor praktyczny. Zamyśl, jaki przyświecał jej Autorom, będącym praktykami w zakresie legislacji, zmierzał do przekazania przekrojowej wiedzy z licznymi przykładami. Podręcznik nie ma zatem jedynie wymiaru teoretycznego, jak wiele o podobnej tematyce publikacji. Repetytorium zapewne z powodzeniem będzie stosowane i zalecane na

zajęciach dydaktycznych ze studentami politologii, administracji czy prawa. Większość studentów z radością powita nową pozycję książkową na rynku, która w sposób krótki i rzeczowy przybliży tematykę tworzenia prawa. Myślę także, że książka będzie z powodzeniem stosowana w licznych urzędach administracji publicznej jako praktyczny poradnik. Chciałoby się nawet powiedzieć, że książka zawiera łatwą do przyswojenia wiedzę w pigułce. Administracja charakteryzuje się interdyscyplinarnością zatrudnionego w niej personelu i zróżnicowaniem powierzanych urzędnikom zadań. Niejednokrotnie w praktyce urzędniczej zdarza się tak, że pilne służbowe zadania trzeba wykonywać za kogoś w zastępstwie czy też w wyniku potrzeby chwili. Książka może zatem wydatnie pomóc urzędnikom w zrozumieniu funkcjonowania systemu tworzenia aktów normatywnych, a także przyczynić się do poprawy jakości tworzonego przez nich prawa.

dr Piotr Zientarski

Do nowego wydania niniejszego repetytorium zostały dołączone testy z zakresu legislacji administracyjnej, które mają na celu usystematyzowanie i pogłębienie wiedzy z tej dziedziny, a także mogą być cenną pomocą dydaktyczną dla nauczycieli akademickich realizujących przedmiot legislacja administracyjna.

Autorzy

Rozdział 1

PODSTAWOWE POJĘCIA I INSTYTUCJE ZWIĄZANE Z LEGISLACJĄ ADMINISTRACYJNĄ

1.1. Pojęcie legislacji administracyjnej i podstawowe instytucje związane z tworzeniem prawa

„**Legislacja administracyjna**” nie jest pojęciem języka prawnego, gdyż w systemie prawa brak jego definicji legalnej. Niemniej jednak liczne definicje przedmiotowego pojęcia zostały sformułowane w literaturze prawa administracyjnego. Wskazuje się, że legislacja administracyjna jest zjawiskiem złożonym, na które składają się zasady, formy, techniki oraz tryby tworzenia i ogłaszania aktów prawnych przez organy administracji bądź też działania tych organów będące partycypacją przy tworzeniu prawa przez inne organy władzy publicznej¹.

Z pojęciem legislacji administracyjnej ściśle związane są dwa kolejne pojęcia – **aktu prawnego** oraz **tworzenia prawa**. Pierwsze z nich można zdefiniować jako akt organu administracji publicznej, wydany w stosownej formie na podstawie konstytucyjnie lub ustawowo przyznanych kompetencji prawnych, nadający moc obowiązującą normom prawnym wyznaczającym rodzajowo określonym adresatom dany sposób postępowania, ilekroć zaistnieją określone w tych normach okoliczności². Normy te mają zatem charakter generalno-abstrakcyjny.

Tworzenie prawa jest złożonym, zorganizowanym procesem, dokonywanym w ramach określonych instytucji i zgodnie z określoną prawem procedurą³. Należy jednak podkreślić, że niekiedy – w drodze wyjątku – prawo nie będzie tworzone w spo-

¹ T. Bąkowski, *Pojęcie legislacji administracyjnej* [w:] T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński, *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010, s. 15.

² Podobnie W. Gromski [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 187.

³ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 183.

sób uporządkowany, tylko w spontanicznym trybie – jak ma to miejsce w przypadku sankcjonowania zwyczajów.

Do **podstawowych form tworzenia prawa** zalicza się:

- 1) **stanowienie prawa**,
- 2) **zawieranie umów o charakterze prawotwórczym**,
- 3) **precedens prawotwórczy**,
- 4) **sankcjonowanie zwyczajów**.

Stanowienie prawa jest podstawową formą tworzenia prawa w kulturze prawa kontynentalnego. Stanowienie prawa jest świadomym i celowym procesem dokonywanym jednostronnie przez upoważniony do tego podmiot, w efekcie którego powstają normy abstrakcyjne i generalne⁴. Przykładem stanowienia prawa jest uchwalenie ustawy przez parlament albo wydanie rozporządzenia przez upoważnionego ministra na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w stosownej ustawie.

Zawieranie umów o charakterze prawotwórczym odgrywa istotną rolę w prawie międzynarodowym publicznym. Umowy te w tej gałęzi prawa mają zazwyczaj charakter prawa powszechnie obowiązującego, a więc zawierają normy prawne generalne i abstrakcyjne. To je zresztą różni od umów zawieranych w prawie prywatnym, które co do zasady ustanawiają obowiązki i prawa tylko między stronami.

Precedensem prawotwórczym jest rozstrzygnięcie konkretnej sprawy tworzące normę ogólną (generalno-abstrakcyjną), która przez sądy niższe i równe temu, który decyzję wydał, jest uznawana za prawnie wiążącą przy rozpatrywaniu podobnych spraw⁵. Norma ogólna może być przy tym jednoznacznie określona w orzeczeniu precedensowym jako podstawa normatywna danego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy bądź norma ta zostaje odkodowana z treści orzeczenia precedensowego przez doktrynę lub praktykę prawniczą i uznana za podstawę prawną tego orzeczenia, wiążącą przy rozpatrywaniu podobnych spraw.

Sankcjonowanie zwyczajów przez organy państwa jako fakt prawotwórczy jest spontaniczną i niesformalizowaną formą tworzenia prawa, aczkolwiek kształtowanie się norm zwyczajowych jest z reguły procesem długotrwałym. Należy przy tym odróżnić sam zwyczaj od normy zwyczajowej. Ten pierwszy oznacza bowiem stałą praktykę postępowania w określonych okolicznościach, której towarzyszy przekonanie, że ta dostatecznie utrwalona i rozpowszechniona praktyka ma charakter wiążący i jako odpowiadająca pewnej normie społecznej (normie zwyczajowej) powinna być przestrzegana przez członków danej grupy społecznej⁶. Natomiast norma zwyczajowo-

⁴ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 185.

⁵ Z. Pulka, *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2012, s. 215.

⁶ Z. Pulka, *Podstawy...*, s. 211.

wa – jako wypowiedź językowa określająca regułę postępowania – jest werbalnym odzwierciedleniem zwyczaju, który jest uznawany za podstawę jej obowiązywania⁷. Prawo zwyczajowe odgrywa pewne znaczenie w prawie międzynarodowym i prawie morskim, a także w prawie prywatnym, zwłaszcza cywilnym i handlowym.

Z tworzeniem prawa związana jest **polityka tworzenia prawa**, czyli grupa twierdzeń dotyczących procesu prawotwórczego, np. twierdzeń o następstwach społecznych ustanowienia i obowiązywania norm o określonej treści, o efektywności pewnych instytucji przygotowujących projekty aktów prawnych, o konsekwencjach takiego, a nie innego redagowania tekstów prawa⁸.

Porządkowanie regulacji prawnych obejmuje:

- **inkorporację**, czyli czynność, która polega na zebraniu w pewną całość oraz uporządkowaniu bez dokonywania zmian treściowych wydanych uprzednio i nadal obowiązujących przepisów prawnych⁹;
- **kodyfikację**, czyli w założeniu całościowe (obejmujące w całości określoną dziedzinę stosunków społecznych), spójne (charakteryzujące się brakiem sprzeczności) i zupełne (pozbawione luk) unormowanie, które zastępuje dotychczas obowiązujące regulacje prawne z zakresu danej gałęzi prawa¹⁰; w polskim porządku prawnym większość gałęzi prawa jest skodyfikowana, z wyjątkiem m.in. prawa administracyjnego materialnego i prawa finansowego;
- **nowelizację**, która polega na uchyleniu niektórych przepisów aktu normatywnego (np. ustawy), zastąpieniu niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niego nowych przepisów; przepisy ustawy zmienia się odrębną ustawą zmieniającą albo przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie.

1.2. Źródła prawa

Źródła prawa to fakty tworzące prawo (fakty prawotwórcze), będące dziełem określonych instytucji funkcjonujących w różnym trybie i podejmujących decyzje o różnym charakterze prawnym¹¹. Źródłami prawa w polskim porządku prawnym są akty prawne zawierające przepisy prawne.

Konstytucja RP wyróżnia dwa typy źródeł prawa: **akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym** oraz **akty prawne o charakterze wewnętrznym**.

⁷ Z. Pulka, *Podstawy...*, s. 211.

⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 124 i 125.

⁹ Z. Pulka, *Podstawy...*, s. 221.

¹⁰ S. Kaźmierczyk, *Kodyfikacja* [w:] A. Bator, W. Gromski, S. Kaźmierczyk, A. Kozak, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 191.

¹¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 184.

Mateusz Kaczo – doktor nauk prawnych; ukończył aplikację legislacyjną organizowaną przez Rządowe Centrum Legislacji; starszy wykładowca w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Skierniewicach.

Marcin Mazuryk – doktor nauk prawnych; radca prawny; ukończył aplikację legislacyjną organizowaną przez Rządowe Centrum Legislacji.

W książce opracowano kluczowe zagadnienia dotyczące zasad techniki prawodawczej i procesu tworzenia prawa powszechnie obowiązującego – z uwzględnieniem polskich realiów sejmowych – oraz prawa miejscowego tworzonego przez terenowe organy administracji publicznej.

Autorzy w sposób syntetyczny przedstawili najważniejsze instytucje i pojęcia związane z:

- pozycją zawodową legislatora,
- zasadami tworzenia prawa,
- technikami tworzenia aktów prawnych,
- procesem legislacyjnym,
- zasadami i trybem ogłaszania aktów normatywnych,
- nadzorem nad procesem legislacyjnym i jego kontrolą,
- źródłami prawa,
- konsultacjami publicznymi,
- wysłuchaniem publicznym.

Przejrzysty układ treści z podziałem na repetytorium i testy wielokrotnego wyboru, a także klucz odpowiedzi cytujący właściwą podstawę prawną – mają ułatwić Czytelnikom powtórzenie i ugruntowanie wiedzy związanej z procesem tworzenia prawa w Polsce.

Książka jest przeznaczona dla studentów prawa, administracji i nauk politycznych. Będzie pomocna wykładowcom akademickim prowadzącym przedmiot legislacja administracyjna, uczestnikom studiów podyplomowych z zakresu legislacji oraz słuchaczom aplikacji legislacyjnej organizowanej przez Rządowe Centrum Legislacji. Może zainteresować także nowo wybranych posłów, senatorów czy urzędników, którym powierzono realizację zadań publicznych.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8160-494-9



9 788381 604949