

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

STANDARDY TWORZENIA NOWEGO PRAWA W ŚWIETLE ROZWIĄZAŃ KONSTYTUCYJNYCH

dr Mariusz Paradowski

1. Wiadomości wstępne

Zagadnienia normatywne dotyczące standardów tworzenia lokalnego prawa zajmują ważne miejsce w płaszczyźnie prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, samorządowego). Już w latach pięćdziesiątych XX wieku podczas odbudowy nowoczesnego samorządu terytorialnego w doktrynie prawniczej dostrzega się zainteresowanie powyższą tematyką. Racjonalny prawodawca elementarnie poświęcił uwagę tym aspektom problemowym na gruncie pakietu ustaw samorządowych, t. j. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038, 1834) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038, 1834). Przepisy wykonawcze dostarczyły podstawy formalnej regulującej standardy tworzenia lokalnego prawa. Stało się to na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Warto również podkreślić, że pracownicy organów administracji publicznej niejednokrotnie stają przed wyzwaniem przygotowania projektu aktu normatywnego, którego sporządzenie jest niebotycznie pracochłonne oraz wymaga wielu nakładów intelektualnych. Taki stan rzeczy skłania do podjęcia rozważań w sferze standardów normatywnych tworzenia lokalnego prawa. Stanowienie prawa nie jest łatwym zabiegiem w procedurze legislacyjnej. Często jest ono obarczone daleko idącymi wysiłkami myślowymi. Znajomość zasad techniki prawodawczej, w tym zasad stanowienia prawa daje gwarancję należytego, prawidłowego i skutecznego stworzenia projektu aktu normatywnego, a w konsekwencji przyczynia się do pojawienia w systemie prawnym nowego źródła prawa. Mając na uwadze charakter procedury legislacyjnej punktem wyjścia do analizy badawczej musi pozostać przybliżenie znaczenia konstytucyjnoprawnych podstaw ustrojowych determinujących porządek prawny, a następnie ustalenie rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego i innych zasad prawnych wyprowadzanych z jej treści i zakresu. Uświadomienie sensu regulacji prawnych istniejących w polu konstytucyjnym, właściwe odcodowanie reguł prawnych tutaj zawartych efektywnie wpływa na proces stanowienia prawa, w tym norm lokalnych źródeł prawa. Z tego względu koniecznym staje się przybliżenie powyżej tematyki.

2. Konstytucyjnoprawne podstawy ustrojowe determinujące porządek prawny

Nie ulega wątpliwości, że porządek prawny państwa polskiego zdeterminowany został treścią Konstytucji RP z dnia 7 kwietnia 1997 r. /Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946/. Niniejszy akt normatywny kształtuje standardy prawne stanowienia prawa, które ma miejsce na szczeblu krajowym i lokalnym. Racjonalny prawodawca wymienionym aspektom problemowym poświęca zasady prawne, o jakich mowa już na wstępie Ustawy Zasadniczej. Wedle treści przepisu obowiązującej Konstytucji RP art. 1 Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Wskazana norma prawna posiada kluczowe znaczenie wobec reguł prawnych dotyczących tworzenia źródeł prawa. Na jej temat dość szeroko wypowiada się doktryna prawnicza. „Z tego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli wynika, że ustrojodawcy chodzi o uznanie przede wszystkim służebnej roli państwa i jego organów wobec obywateli, a nie podkreślenie znaczenia określonego zachowania się obywateli wobec państwa. Państwo zobligowane zostaje do troski o byt jednostki, o zapewnienie realizacji szans rozwoju indywidualnego zagwarantowanego w Konstytucji” /B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz, Warszawa 2012, s. 16/. W kontekście tego zróżnicowania trafne jest spostrzeżenie, iż racjonalny prawodawca stawiany jest przed wyzwaniem stanowienia prawa, które będzie ułatwieniem dla obywatela w jego osobowym rozwoju. Normy prawne muszą ułatwiać człowiekowi realizowanie dobra wspólnego poprzez doskonalenie własnych umiejętności, rozwijanie zdolności intelektualnych, wzrastanie w środowisku społecznym (rodzinnym, zawodowym, samorządowym). Znamiennej zasadą prawną pozostaje również **zasada demokratycznego państwa prawnego**, która z racji swej złożoności zostanie szczegółowo omówiona w dalszych stronicach niniejszego opracowania.

Omawiając podjętą problematykę trzeba również wskazać, iż zgodnie z treścią przepisu art. 10 *de lege lata* Konstytucji RP ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Wypada odnotować, że wymienionej zasadzie w płaszczyźnie naukowej poświęcono wiele uwagi ze względu na uzasadnione podstawy jej naruszenie we współczesnej kulturze prawnej. Sposób prowadzenia polityki państwa może skłaniać do stwierdzenia, że władza wykonawcza wydaje się stanowić prym wobec pozostałych kategorii władz: legislatury oraz judykatury. Zdaniem przedstawicieli doktryny prawniczej: „kryzys konstytucyjny doprowadził do zachwiania równowagi w trójpodziale władzy. Władza wykonawcza uzurpuje sobie prawo do weryfikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego i odmawia ich uznania, jak również wykonywania” /Małgorzata Szuleka, Marcin Wolny, Marcin Szwed, Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015-2016, s. 4/. Co istotne, stanowione prawo w swej zasadniczej części wydaje się być uzależnione od koncepcji rządu, który niejednokrotnie wyznacza ramy prawne dla przedmiotu i zakresu tworzonego prawa. Wskazane tendencje normatywne egzemplifikują nie tylko model procesu legislacyjnego na szczeblu krajowym, ale także wyznaczają mechanizm regulowania prawnego lokalnych źródeł prawa. Powyższe argumenty zachęcają do szczegółowych rozważań dotyczących źródeł prawa.

3. Charakterystyka źródeł prawa lokalnego

Wkraczając w obszar zagadnień poświęconych charakterystyce źródeł lokalnego prawa trzeba nadmienić, iż wskazana problematyka została uregulowana przez ustrojodawcę w rozdziale III obowiązującej Konstytucji RP. **Stosownie do treści przepisu art. 87 Ustawy Zasadniczej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.**

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Wedle z kolei treści przepisu art. 94 Ustawy Zasadniczej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych **w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.** Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawę prawną w tym przypadku stanowią uprzednio wymienione ustawy samorządowe.

Koncentrując uwagę na powyższych aspektach normatywnych wolno zauważyć, że organami administracji publicznej posiadającymi kompetencję prawną do wydawania aktów prawa miejscowego (uchwał) są m. in. **organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego, a więc: rada gminy (rada miasta), rada powiatu oraz sejmik wojewódzki.** Niemniej jednak trzeba pamiętać, **iż organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, czyli: wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa mogą tworzyć akty prawa miejscowego jako przepisy porządkowe (zarządzenia) w sprawach niecierpiących zwłoki.** W celu zapewnienia ich trwałości istnieje obowiązek ich zatwierdzenia przez organy stanowiące i kontrole na najbliższej sesji tych organów. W sprawie zarządzeń jako aktów prawa miejscowego wypowiedzi się judykatura. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: *„zarządzenie jest aktem prawa miejscowego, ponieważ jednostronnie reguluje kwestie dotyczące wysokości i rodzaju opłat uiszczanych za korzystanie z cmentarza komunalnego, a adresatami obowiązku uiszczania tych opłat są przede wszystkim mieszkańcy Gminy Miasto [...]”* /wyr. NSA z dnia 27 stycznia 2021 r., I GSK 153320, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych/. Co do zasady, wśród aktów prawa miejscowego przede wszystkim wymienia się: uchwały budżetowe, uchwały kształtujące statut jednostek samorządu terytorialnego, uchwały z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, uchwały w sprawach gospodarowania mieniem komunalnym oraz uchwały personalne, uchwały zawierające normy wykonawcze.

Nie wolno zapominać, że **uchwała będąca aktem prawa miejscowego uchwalana przez organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego w procedurze prawotwórczej podlega dalszym czynnościom legislacyjnym.** I tak, wedle treści przepisu art. 90 ust. 1 *de lege lata* ustawy o samorządzie gminnym wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Skutkiem przeprowadzonego przez wojewodę szczególnego postępowania administracyjnego, w okolicznościach wskazujących na naruszenie prawa mocą uchwały, organ ten posiada kompetencję prawną do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego o stwierdzeniu jej nieważności. Stosownie do treści przepisu art. 91 ust. 1 wymienionej ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Wymaga tutaj wyjaśnienia fakt, że zarządzenie jest aktem prawnym wewnątrznie obowiązującym i jedynie w sytuacjach wyjątkowych spełnia charakter aktu prawa miejscowego jednocześnie podlegając obowiązkowi przedstawienia organowi nadzoru administracyjnego. Teoretyzując na ten temat należy także elementarnie wskazać na kwestie kontroli sądowno-administracyjnej lokalnych źródeł prawa. Podstawą prawną stanowi tutaj analizowana ustawa samorządowa oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi/t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z 2020 r. poz. 2299, 2320, z 2021 r. poz. 54, 159, 1598/. Szersze rozważania w tej płaszczyźnie problemowej zostaną podjęte na etapie charakterystyki zasad prawa stanowionego.

4. Zasada demokratycznego państwa prawnego w perspektywie tworzenia lokalnego prawa

Dywagując w ten sposób należy zwrócić uwagę na zasadę demokratycznego państwa prawnego, która uchodzi za podstawowy standard normatywny państw wysokorozwiniętych o dojrzałej kulturze prawnej. Genezy tej zasady należy poszukiwać w drugiej połowie XIX wieku. Wyodrębniła się ona we Francji na skutek zerwania z koncepcją absolutyzmu oświeceniowego. Wybuch Wielkiej Rewolucji Francuskiej w 1789 roku spowodował liczne zmiany w modelu ówczesnego państwa. Wśród reguł zarządzania państwem znamienne rolę spełniały koncepcje liberalne. Istotne znaczenie posiadała myśl wolnościowa, równość obywateli wobec prawa, suwerenność narodu, praworządność oraz rozdział władzy. W zastosowaniu trójpodziału władzy uległa ona podziałowi na władzę prawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. Z uwagi na francuskie wpływy polityczne wobec I Rzeczypospolitej wymienione standardy prawne zaczęły obowiązywać na ziemiach polskich. Na mocy tytułu V Konstytucji 3 Maja z 1791 roku: *„wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu. Aby więc całość państw, wolność obywatelską i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu Polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i straży i władza sądownicza w jurysdykcjach, na ten koniec ustanowionych, lub ustanowić się mających”* /A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekely, A. Wrzyszc, Historia administracji w Polsce 1764-1989, Warszawa 2006, s. 30/.

Współczesne rozumienie zasady demokratycznego państwa prawnego nawiązuje do XIX-wiecznej tradycji narodowościowej i w ten sposób zachowuje swoją aktualność. Wedle treści przepisu art. 2 obowiązującej Konstytucji RP Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Interesująco na ten temat wypowiada się doktryna prawnicza. *W konstytucjonalizmie polskim po raz pierwszy wprowadzono zasadę demokratycznego państwa prawnego na samym początku transformacji ustrojowej w grudniu 1989 r. Ustojodawca nie zdefiniował jej, ale odwołał się do pojęcia, które występowało już w konstytucjach niektórych państw demokratycznych. Nie powstała jednak dotychczas w doktrynie prawa państw demokratycznych jedna, powszechnie aprobowana definicja demokratycznego państwa prawnego. Wręcz przeciwnie – w pracach z zakresu prawa konstytucyjnego, teorii państwa i prawa, a także innych dyscyplinach prawnych pojawiły się różne określenia zwracające uwagę na różne czynniki i cechy. W orzecznictwie sądowym również każdy sąd (w tym i sądy konstytucyjne) formułował przy okazji rozpatrywania konkretnych spraw kolejne zasady, elementy państwa prawnego* /B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz, Warszawa 2012, s. 17-18/.Warto dodać, iż za koniecznością wprowadzenia tej zasady do obowiązującej Konstytucji RP przemawiała częstotliwość odwoływania się do niej przez judykaturę w treści orzeczeń sądów administracyjnych. Z tego względu racjonalny prawodawca uznał za uzasadnione umieszczenie zasady demokratycznego państwa polskiego na początku w strukturze Ustawy Zasadniczej.

5. Zasady dekodowane z treści koncepcji demokratycznego państwa prawnego

Nauka prawa konstytucyjnego oraz praktyka sądowa podążająca za wykładnią zasady demokratycznego państwa prawnego postępują się wieloma innymi zasadami prawnymi determinującymi proces tworzenia prawa, a więc zachowania prawidłowej legislacji administracyjnej.

Wśród bardziej szczegółowych zasad stanowienia prawa racjonalny prawodawca wskazał na:

1) zasadę praworządności

Wymieniona zasada została wyodrębniona przez ustawodawcę w treści przepisu art. 7 obowiązującej Konstytucji RP w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Niniejszą zasadę racjonalny prawodawca zawarł również w treści przepisu art. 6 k.p.a. wedle którego organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Oznacza to, iż w świetle przepisów konstytucyjnych zasada praworządności posiada swoją samodzielność bytową. Niemniej jednak może podlegać dekodowaniu s treści koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Trudno bowiem mówić o demokratycznym państwie prawnym jednocześnie zapominając o państwie praworządnym. W kontekście procedury stanowienia lokalnego prawa zasada praworządności wyznacza organowi administracji publicznej obowiązek prawny polegający na tworzeniu norm prawnych na podstawie umocowania prawnego zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu. I tak, rozporządzenia wykonawcze, uchwały i zarządzenia jednostek samorządu terytorialnego muszą być wydane w granicach delegacji ustawowej tj. szczególnego rodzaju upoważnienia ustawodawcy do tworzenia przepisów lokalnego prawa. Naruszenie przepisu prawnego przez organ administracji publicznej poprzez przekroczenie granic delegacji ustawowej stanowiłoby przykład uchybienia zasadzie praworządności, gdyż organ administracji publicznej wydałby akt normatywny wbrew intencji i woli racjonalnego prawodawcy. Taki stan rzeczny miałby miejsce w okolicznościach wskazujących na regulowanie sfer życia społecznego obywateli treścią aktów wykonawczych w sposób znacząco odmienny od oczekiwań stawianych organom władzy publicznej przez ustawodawcę. Powyższe działania w konsekwencji wymuszałyby czynności prawne podejmowane w ramach nadzoru administracyjnego lub kontroli sądowej. Jak już podkreślono, wojewodzie w warunkach nadzoru administracyjnego przysługuje kompetencja prawna do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego o nieważności uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Sądowi administracyjnemu z kolei procedującemu w ramach swej kognicji przysługuje kompetencja prawna do kontroli legalności aktów normatywnych uchwalanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

2) zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa

Wymieniona zasada wymusza swoiste powinności, które stawiane są przed organem administracji publicznej w sferze tworzenia przepisów lokalnego prawa. Opiera się ona za zapewnieniu obywatelom pewności prawa oraz bezpieczeństwa prawnego poprzez zagwarantowanie stabilności przepisów normatywnych w systemie prawnym. Innymi słowy, obywatel powinien posiadać świadomość obowiązywania prawa o określonej treści, rozumieć i decydować w procedurze sądowej lub administracyjnej o własnych działaniach prawnych wobec organu administracji publicznej. Niezmienność przepisów prawnych jest warunkiem trwałości prawa. W takich warunkach prawnych niejednokrotnie dochodzi do akceptowania przez adresatów norm rozwiązań prawnych przyjętych przez ustawodawcę w treści źródeł prawa. Co więcej, jednolita interpretacja ustanowionych uprzednio aktów normatywnych sprzyja tworzeniu określonej postawy społecznej wedle której każdy obywatel może postrzegać aparat władzy publicznej jako podmiot sprawiedliwy w swym postępowaniu, traktujący człowieka z zachowaniem obywatelskiej równości. Nie bez znaczenie pozostaje tutaj linia orzecznicza sądu konstytucyjnego. W myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie: *„kluczową zasadą, do której odwołuje się TK jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, mająca swoje źródło w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z poglądem Trybunału opiera się ona na „pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą.*

Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach (...). Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyrok z 15 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU Nr 5/2000, s. 690-691) /wyr. TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., OTK ZU 4/2001, poz. 81; M.P. Nr 13, poz. 217/.

3) zasadę określoności przepisów prawa

Wymieniona zasada spełnia wiodące znaczenie w obszarze stanowienia lokalnego prawa. W systemie normatywnym podkreśla się na kryteria dobrego prawa. Na gruncie demokratycznego państwa prawnego postuluje się przestrzeganie wymagań określoności prawa poprzez zachowanie precyzyjności tekstu prawnego, prawidłowości redakcji językowej, jasności przepisów normatywnych, zrozumiałości regulacji prawnych, a zatem ogólnej czytelności i przejrzystości w strukturze aktu normatywnego. Na takim stanowisku stoi również judykatura. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie wyrażonym w wyroku: „pojęcie „określoności prawa” wywodzi się z doktryny niemieckiej i jest elementem koncepcji państwa prawa (*Rechtsstaat*). W wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim „określoność prawa” oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „*Transformacje Prawa Prywatnego*” nr 3/2003, s. 59; T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185). Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia „określoność prawa” w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. np. wyroki pełnego składu TK z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83 oraz 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83, a także wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90 oraz 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103).

Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, choć jest szczególnie adresowany do regulacji kształtujących pozycję człowieka i obywatela. Szerokiemu zakresowi stosowania wspomnianego wymogu odpowiada złożona konstrukcja zasady określoności. Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza: orzeczenie pełnego składu TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13 oraz orzeczenia TK z: 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. zamiast wielu: wyrok pełnego składu TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138). Poprawność legislacyjna oznacza zgodność przepisu z wymaganiami prawidłowej legislacji (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15, OTK ZU A/2016, poz. 24) /wyr. TK z dnia 17 stycznia 2017 r., OTK ZU A2019, poz. 6; Dz. U. Z 2019 r., poz. 131/. Podobny pogląd prezentował Sąd w odrębnym orzeczeniu. W ocenie Trybunału: „z konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa wynika obowiązek ustawodawcy zachowania należytej poprawności, precyzji i jasności przepisów prawnych. Przepisy powinny być konstruowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Z zasady tej wynika zatem również zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych” /wyr. TK z dnia 1 grudnia 2010 r., K 41/07, OTK ZU 10A/2010, poz. 127/.

4) zasadę ochrony praw słusznie nabytych

Wymieniona zasada spełnia znamiennej pozycję w kręgu istniejącej kultury prawnej. Bez wątplenia wyraża ona zakaz zmiany sytuacji prawnej jednostki na skutek nowelizacji istniejącego prawa. Punktem wyjścia do rozważań na temat rozumienia znaczenia zasady ochrony praw słusznie nabytych pozostaje norma prawna. W teorii prawa przyjmuje się ich specyficzną klasyfikację. Normy prawne przyjmują postać norm generalno-abstrakcyjnych lub norm indywidualno-konkretnych. Pierwsze z nich znajdują zastosowanie w sferze źródeł prawa. Tutaj przepisy prawne posiadają charakter generalny oraz abstrakcyjny. Oznacza to, że adresatami tych przepisów zwykle pozostają podmioty prawne ujęte w najszerszym zakresie (obywatele, przedsiębiorcy, konsumenci, pracownicy, nauczyciele, uczniowie i studenci). Sytuacja prawna wymienionych podmiotów określona jest treścią stanów prawnych zredagowanych literą prawa. Innymi słowy, normy generalno-abstrakcyjne charakteryzują się tym, że generalnie dotyczą one wszystkich wobec których są kierowane oraz obowiązują w zakresie swej treści normatywnej znajdującej się w źródle prawa. Inaczej przedstawia się rozumienie norm indywidualno-konkretnych. Trzeba odnotować, że mogą być one konkretyzowane przez akt administracyjny (decyzję, pozwolenie, zezwolenie, koncesję lub licencję). W celu umożliwienia zastosowania określonego przepisu prawnego w granicach zaistniałego stanu faktycznego jednostki w warunkach postępowania administracyjnego ma miejsce dokonanie subsumpcji stanu prawnego względem normy prawnej. W ten sposób norma prawna ulega skonkretyzowaniu i dochodzi do wyodrębnienia normy indywidualno-konkretniej. W praktyce pracownik organu administracji publicznej skutkiem wszczęcia procedury administracyjnej na wniosek strony lub z urzędu, a zatem działając w granicach określonej sprawy administracyjnej rozstrzyga w formie aktu administracyjnego. W konsekwencji czynności procesowych na mocy aktu stosowania prawa ma miejsce wydanie orzeczenia administracyjnego nadającego podmiotowi prawnemu uprawnienia zgodnie z uprzednio wniesionym żądaniem treścią podania. Taki akt administracyjny może również nakładać na obywatela pewne obowiązki, które mogą być poddane egzekucji administracyjnej w okolicznościach wskazujących na zaniechanie spełnienia obowiązku z uwagi na uchylenie się przez jednostkę w poddaniu się dobrowolnym jego wykonaniu. Co ważne, norma indywidualno-konkretna skutkiem prawidłowo wydanego aktu administracyjnego skierowana jest względem indywidualnie oznaczonego adresata (osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej) w jego konkretnej sprawie administracyjnej (zmianę imienia i nazwiska, usunięcie drzewa, pozwolenia na budowę, pozwolenia wodno-prawnego, pozwolenia na broń, uzyskanie koncesji na obrót paliwami i energią, otrzymania licencji na transport międzynarodowy etc.).

Wobec tak poczynionej analizy nasuwają się istotne konkluzje dotyczące zasady ochrony praw słusznie nabytych. W porządku prawnym poszczególne podmioty prawne nabywają określone uprawnienia w sposób ostatecznie skonkretyzowany mocą aktu administracyjnego. Taki stan rzeczy zachodzi w warunkach rozwiązań prawnych przyjętych przez racjonalnego prawodawcę treścią źródeł prawa. W przypadku rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez organ administracji publicznej i wydania decyzji, która w następstwie braku wniesienia od niej środka zaskarżenia w postaci odwołania stała się decyzją ostateczną, sytuacja prawna obywatela wobec którego została ona skierowana nie może ulec zmianie nawet w przypadku zmiany przepisów generalno-abstrakcyjnych. Stanowione prawo w myśl paremii *lex retro non agit* nie posiada charakteru retroaktywności, a wobec ostatecznej decyzji administracyjnej działa zasada *res iudicata*, czyli powaga rzeczy osądzonej. Wskazane standardy prawne gwarantują obywatelom prawo do zachowania praw i respektowania obowiązków, które zostały skonkretyzowane w okresie obowiązywania źródeł prawa regulujących sytuację prawną podmiotów w sposób odpowiadający treści tych aktów normatywnych.

Nowelizacja obowiązującego prawa w demokratycznym państwie prawnym nie może być podstawą do zmiany decyzji administracyjnych na mocy których uprzednio w warunkach zastanego porządku prawnego jednostka nabywa pewne prawa lub zostały na nią nałożone określone obowiązki. Gdyby przyjąć odrębne standardy prawne, w których sytuacja prawna obywatela ulegałaby ciągłej zmianie wobec nieustannie nowelizowanego prawa uznać należałoby, że każdy człowiek traciłby zaufanie do państwa i stanowionego prawa ze względu na brak stabilności prawa i permanentny chaos w nabywaniu praw podmiotowych. Ochrona praw słusznie nabytych byłaby trudna lub wręcz niemożliwa do urzeczywistnienia.

5) zasada nieretroakcyjności prawa (*lex retro non agit*)

Wymieniona zasada jest podstawową regułą obowiązującą w demokratycznym państwie prawnym. W procesie stanowienia prawa nie może mieć miejsca sytuacja, w której akt normatywny wchodzi w życie z mocą wsteczną. Zastosowanie przepisu prawnego wobec stanów faktycznych zaistniałych przed dniem promulgacji aktu normatywnego zasadniczo naruszałoby porządek konstytucyjny. Niemniej jednak ustrojodawca przewidział wyjątki od tej zasady. Jeżeli istnieje konieczność zaniechania uchybieniu innej ważnej zasadzie ustrojowej lub zachowania określonej wartości konstytucyjnej, której nie można urzeczywistnić w inny sposób niż poprzez naruszenie nieretroakcyjności prawa, wówczas dopuszcza się działanie prawa z mocą wsteczną. W praktyce administracyjnej przykładem wyłączenia zasady *lex retro non agit* mogą być przesłanki związane z koniecznością przeciwdziałania stanom klęski żywiołowej, zdarzenia losowe lub szczególnie uzasadnione okoliczności warunkujące naruszenie standardu nieretroakcyjności prawa.

6) zasada ochrony interesów w toku

Wymieniona zasada umożliwia realizowanie dotychczas rozpoczętych procedur prawnych w warunkach znoszonego prawa pod warunkiem wprowadzenia do porządku normatywnego przepisów przejściowych. Często pojawiają się sytuacje, w których organ administracji publicznej prowadzi postępowanie administracyjne na podstawie przepisów prawa formalnego i materialnego obowiązujących w czasie tej procedury. Niemniej jednak w trakcie procesu może dojść do nowelizacji powszechnie obowiązującego prawa. W takim przypadku państwo musi stworzyć mechanizmy prawne umożliwiające zakończenie uprzednio wszczętej sprawy administracyjnej na podstawie dotychczas istniejących norm prawa przedmiotowego. W demokratycznym państwie prawnym trudno byłoby zaakceptować sytuacje, w której nowelizacja prawa powodowałaby unieważnienie całokształtu procedowanej sprawy i rozpoczynanie jej od początku na podstawie znowelizowanego prawa. Z tego względu racjonalny prawodawca przewidział rozwiązanie normatywne polegające na zastosowaniu przepisów przejściowych mocą których w sprawach wszczętych i nie zakończonych do dnia zmiany obowiązującego prawa zastosowanie posiadają przepisy dotychczasowe. W ten sposób respektowana jest ochrona interesów tych podmiotów prawnych, których zainicjowana sprawa administracyjna nie uległa zakończeniu, a normy prawne zawarte w ustawie uległy zmianie w trakcie trwającej procedury administracyjnej. Z punktu widzenia ochrony indywidualnych interesów obywateli koniecznym stało się zagwarantowanie przez państwo dokończenia trwającego postępowania w dotychczasowym trybie procesowym.

7) zasadę odpowiedniego *vacatio legis*

Wymieniona zasada związana jest z prawidłową procedurą promulgacji źródeł prawa. W kulturze prawnej przyjmuje się, że akt normatywny powinien wchodzić w życie co najmniej po upływie 14 dni licząc od dnia jego ogłoszenia. Niniejsze rozwiązanie prawne poszczególnym podmiotom prawnym daje możliwości przygotowania się na wprowadzenie do systemu prawnego nowego porządku normatywnego lub zmianę w prawie.

Nowy ład normatywny nie może stanowić zaskoczenia dla obywateli. Skrócenie wymaganego przez racjonalnego prawodawcę terminu wejścia w życie akty prawnego powinno być stosowane w wyjątkowych przypadkach precyzyjnie umotywowanych w uzasadnieniu projektu tego aktu prawnego. W tym przypadku cel określonej regulacji prawnej, a więc *ratio legis* prawodawcy posiadającego intencję i wolę unormowania prawnego powinien skoncentrować uwagę na przekonującym wyartykułowaniu przesłanek skłaniających racjonalnego prawodawcę do skrócenia okresu *vacatio legis*. Nie może to jednak stanowić utrwalonej praktyki działania normotwórcy.

8) zasadę pacta sunt servanda

Wymieniona zasada wykazuje swoiste zastosowanie w sferze prawa prywatnego (prawa zobowiązań). Nie sposób jednak przemilczeć jej znaczenia w obszarze prawa ustrojowego. W tym przypadku nie pozostaje ona determinantem umowy cywilnoprawnej, której należy przestrzegać. Na gruncie prawa publicznego utrwaliła się wykładnia tej zasady mająca odniesienie względem normy prawnej. Niewątpliwie przepis prawa administracyjnego posiada charakter dwustronnie obowiązujący. Oznacza to, że wiąże on nie tylko obywatela wobec którego niejednokrotnie jest adresowany, ale także wyposaża w kompetencję prawną organ administracji publicznej. Tutaj uprawnienie organu staje się korelatem jego obowiązku, bowiem organ władzy publicznej działając w granicach praworządności w demokratycznym państwie prawnym nie może uchylić się spod powinności jego wykonania.

Należy również dostrzec, że zasadę *pacta sunt servanda* w administracji publicznej można rozumieć przez pryzmat czynności prawnych w sferze prawa cywilnego podejmowanych przez organ administracji publicznej w warunkach realizowania przepisów prawa przedmiotowego, w szczególności prawa zamówień publicznych, prawa pracy, rzeczowego prawa administracyjnego (gospodarowania nieruchomościami). W znamionach prawa publicznego mają miejsce sytuacje zawierania umów cywilnoprawnych pomiędzy organem administracji publicznej występującym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w charakterze oferenta oraz wykonawcą będącym podmiotem wyłonionym w tej procedurze. Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym z mocy prawa przepisy szczególne przyznają osobowość prawną często jawią się jako właściciele nieruchomości: gruntowych, budynkowych lub lokalowych. Posiadając ten przymiot posiadają kompetencję prawną do zawierania umów: dzierżawy, najmu, darowizny lub użyczenia. Działając w warunkach uznania administracyjnego w sferze rozporządzania własnością organy administracji publicznej mogą wstępować w stosunek cywilno-prawny, którego podstawowym instrumentem prawnym pozostaje umowa. Co więcej, organ administracji publicznej wykorzystując instrument umowy, konstruuje jej treść wykorzystując status prawny pracodawcy.

9) zasadę proporcjonalności

Wymieniona zasada stanowi wyraz kształtowania pożądaných i oczekiwanych przez racjonalnego prawodawcę standardów prawnych wobec lokalnego prawa stanowionego. Stosownie do treści przepisu art. 31 ust. 3 obowiązującej Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Oznacza to, że organy administracji publicznej tworzące źródła prawa nie posiadają kompetencji prawnej do reglamentowania obszarów życia społecznego oraz pozbawiania jednostek praw podmiotowych.

Takie uprawnienie przysługuje wyłącznie ustawodawcy w granicach spełnienia przesłanek, o których mowa we wskazanym przepisie prawnym. Innymi słowy, na mocy źródeł prawa administracyjnego, w szczególności: rozporządzeń, uchwał lub zarządzeń organy administracji publicznej nie można stosować ograniczeń w kształtowaniu praw i wolności człowieka.

10) zasadę prawa do sądu

Wymieniona zasada jest częścią porządku konstytucyjnego. Zgodnie z treścią przepisu art. 45 ust. 1 obowiązującej Ustawy Zasadniczej każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Analizując ten przepis prawny w nawiązaniu do zagadnień dotyczących stanowienia lokalnego prawa trzeba odnotować, że akt prawa miejscowego może podlegać kontroli sądowo-administracyjnej wskutek wniesionej skargi. Przedmiotowe uprawnienia wynikają z przepisów prawa samorządowego. Stosownie do treści przepisu art. 101 ust. 1 obowiązującej ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Wskazaną skargę może wnieść uprawniony podmiot w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Sąd prowadzi postępowanie w trybie przepisów ustawy de lege lata Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wedle treści przepisu art. 1 i 3 § 2 pkt 5 i 6 wymienionej ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowo-administracyjne). Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż powyżej określone, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

11) zasadę równości wobec prawa

Wymieniona zasada znalazła swoje uregulowanie w treści przepisu art. 32 obowiązującej Konstytucji RP. W myśl wymienionego przepisu prawnego wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zasada równości wobec prawa wykazuje istotne znaczenie w perspektywie tworzenia prawa, bowiem stawia przed racjonalnym prawodawcom wymóg jednakowego traktowania podmiotów prawnych w podobnych sytuacjach faktycznych.

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasową analizę normatywną warto zwrócić uwagę, że tematyką **dotycząca standardów tworzenia lokalnego prawa w świetle rozwiązań konstytucyjnych jest niezwykle rozbudowanym zakresem problemowym.** Na łamach krótkiego opracowania nie sposób poruszyć wszystkich aspektów. Należy jednak pamiętać, że procedura stanowienia przepisów prawnych podejmowana w organach administracji publicznej nie tylko wymaga znajomości obowiązujących przepisów prawnych, w szczególności Konstytucji RP, ale także posiadania predyspozycji personalnych w postaci cech osobowości i charakteru człowieka. Właściwa organizacji czasu i miejsca pracy także nie pozostaje bez znaczenia dla efektywnego projektowania źródeł lokalnego prawa.

Warto również dodać, że proces legislacyjny inicjowany na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego powinien być prowadzony zespołowo. Osiągnięcie stanu doskonałości projektu tekstu prawnego zwykle bywa zastugą wielu osób, głównie w okolicznościach złożoności regulacji prawnej i rozpiętości jej treści. Wiele koncepcji i założeń wprowadzonych do tekstu prawnego bywa efektem wielogodzinnych dyskusji zespołu zajmującego się tworzeniem projektów aktów normatywnych. Trudniej wówczas o przeoczenie ważnego aspektu problemowego, który powinien znaleźć się w przyszłym akcie prawa miejscowego. Należy dodać, że przedmiotowe opracowanie w sferze ustaw samorządowych skupia wiodącą uwagę na *de lege lata* ustawie o samorządzie gminnym. Pozostałe źródła prawa samorządowego t. j. obowiązująca ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa w swej zasadniczej części powielają rozwiązania prawne wymienione w tej pierwszej i z tego względu, głównie z uwagi na ograniczenia tekstowe tej analizy, nie mogły znaleźć szerszego zainteresowania.

O Autorze:

dr Mariusz Paradowski - doktor nauk prawnych, kwalifikacje III stopnia uzyskał na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Dysertację doktorską pt. Pozwolenie budowlane napisał pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Józefa Filipka. Był słuchaczem studiów podyplomowych z zakresu prawa, ekonomii i pedagogiki: w Warszawskiej Szkole Zarządzania – Szkole Wyższej w Warszawie, Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Politechnice Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki w Krakowie, Politechnice Częstochowskiej oraz Wyższej Szkole Zarządzania w Częstochowie. Studia magisterskie ukończył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....
Warszawa, grudzień 2021