

# REDAGOWANIE I OGŁASZANIE AKTÓW NORMATYWNYCH

Komentarz

Grzegorz Wierczyński

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

2. WYDANIE

---



# REDAGOWANIE I OGŁASZANIE AKTÓW NORMATYWNYCH

Komentarz

Grzegorz Wierczyński

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

2. WYDANIE

---

*Stan prawny na 1 marca 2016 r.*

Recenzent

*Dr hab. Marcin Wiącek*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne

*Elżbieta Józwiak*

Łamanie

*JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumięt, Krystyna Szych*

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](http://www.legalnakultura.pl)

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-237-2

2. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

|                                                                                                                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Wykaz skrótów .....                                                                                                                                                           | 7          |
| Wstęp .....                                                                                                                                                                   | 17         |
| <b>Komentarz do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”</b><br>(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) ..... | 19         |
| Wprowadzenie .....                                                                                                                                                            | 21         |
| Historia .....                                                                                                                                                                | 22         |
| Uwagi ogólne o rozporządzeniu z 2002 r. ....                                                                                                                                  | 25         |
| Charakter dyrektyw techniki prawodawczej .....                                                                                                                                | 28         |
| Konsekwencje naruszeń Zasad techniki prawodawczej .....                                                                                                                       | 29         |
| <b>Załącznik. Zasady techniki prawodawczej .....</b>                                                                                                                          | <b>37</b>  |
| <b>Dział I. Projekt ustawy .....</b>                                                                                                                                          | <b>37</b>  |
| Rozdział 1. Przepisy ogólne .....                                                                                                                                             | 37         |
| Rozdział 2. Budowa ustawy .....                                                                                                                                               | 124        |
| Rozdział 3. Tytuł ustawy .....                                                                                                                                                | 132        |
| Rozdział 4. Układ i postanowienia przepisów merytorycznych .....                                                                                                              | 162        |
| Rozdział 4a. Przepisy epizodyczne .....                                                                                                                                       | 222        |
| Rozdział 5. Układ i postanowienia przepisów przejściowych i dostosowujących ..                                                                                                | 229        |
| Rozdział 6. Układ i postanowienia przepisów końcowych .....                                                                                                                   | 297        |
| Rozdział 7. Oznaczanie przepisów ustawy i ich systematyzacja .....                                                                                                            | 369        |
| Rozdział 8. Przepisy upoważniające .....                                                                                                                                      | 415        |
| Rozdział 9. Przepisy karne oraz przepisy o karach pieniężnych .....                                                                                                           | 489        |
| <b>Dział II. Zmiana (nowelizacja) ustawy .....</b>                                                                                                                            | <b>529</b> |
| <b>Dział III. Tekst jednolity .....</b>                                                                                                                                       | <b>592</b> |
| <b>Dział IV. Sprostowanie błędu .....</b>                                                                                                                                     | <b>636</b> |
| <b>Dział V. Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia) .....</b>                                                                                                              | <b>646</b> |

|                                                                                                                                                                              |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Dział VI. Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym<br/>(uchwał i zarządzeń) .....</b>                                                                        | <b>719</b>  |
| <b>Dział VII. Projekty aktów prawa miejscowego .....</b>                                                                                                                     | <b>743</b>  |
| <b>Dział VIII. Typowe środki techniki prawodawczej .....</b>                                                                                                                 | <b>747</b>  |
| <b>Komentarz do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów<br/>normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<br/>(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 296) .....</b> | <b>829</b>  |
| <b>Bibliografia .....</b>                                                                                                                                                    | <b>1015</b> |

## Wykaz skrótów

### Źródła prawa

- |                         |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| d.w.Dz.U.RP             | – dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 68, poz. 423 ze zm.)                                                                                                  |
| dyrektywa<br>2003/98/WE | – dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L Nr 345 z 31.12.2003, s. 90 ze zm.; Polskie wydanie specjalne rozdz. 13, t. 32, s. 701) |
| EKPC                    | – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)                                                                                                      |
| k.c.                    | – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380)                                                                                                                                                               |
| k.k.                    | – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)                                                                                                                                                                            |
| k.k.s.                  | – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.)                                                                                                                                                 |
| Konstytucja marcowa     | – ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)                                                                                                                                                    |
| Konstytucja PRL         | – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz. U. Nr 33, poz. 232; tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.); akt archiwalny                                      |
| Konstytucja RP          | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)                                                                                                                                                           |
| k.p.                    | – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.)                                                                                                                                                          |

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| k.p.a.                            | – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)                                                                                                               |
| k.p.c.                            | – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)                                                                                                             |
| k.p.k.                            | – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)                                                                                                                                  |
| k.p.w.                            | – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.)                                                                                               |
| k.s.h.                            | – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.)                                                                                                                  |
| k.w.                              | – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.)                                                                                                                              |
| k.wyb.                            | – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.)                                                                                                                                             |
| Mała Konstytucja                  | – ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.); akt archiwalny |
| MPPOP                             | – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)                                                                              |
| nowela z dnia 20 kwietnia 2004 r. | – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 96, poz. 959)                                           |
| nowela z dnia 16 grudnia 2005 r.  | – ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2253)                                                                                |
| nowela z dnia 10 marca 2006 r.    | – ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 501)                                                                  |
| nowela z dnia 4 marca 2011 r.     | – ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 676)                                                       |
| nowela z dnia 25 czerwca 2015 r.  | – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045)                                                                                                        |
| o.p.                              | – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.)                                                                                                                        |
| pismo okólne nr 81                | – pismo okólne nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1971 r. w sprawie opracowywania projektów oraz stosowania przepisów prawnych (M.P. Nr 41, poz. 263)                                                                  |

- 
- |                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| p.p.s.a.                                  | – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)                                                                                                                                                                                                        |
| pr. lot.                                  | – ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                |
| pr. pras.                                 | – ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                |
| pr. wod.                                  | – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                   |
| p.w.k.k.                                  | – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                          |
| p.w.k.p.                                  | – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. z Nr 24, poz. 142 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                       |
| p.w.k.p.w.                                | – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1149 ze zm.)                                                                                                                                                                                                      |
| Regulamin RM                              | – uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                           |
| Regulamin Sejmu                           | – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.)                                                                                                                                                                                       |
| r.o.w.g.                                  | – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie określenia wzorów graficznych winiet dzienników urzędowych (Dz. U. poz. 639)                                                                                                                                                                                          |
| r.o.z.d.a.                                | – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (tekst jedn.: Dz. U. R. P. z 1936 r. Nr 80, poz. 555 ze zm.)                                                                                                                                              |
| rozporządzenie z dnia 5 listopada 2015 r. | – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 1812)                                                                                                                                                                                         |
| r.w.Dz.U.RP                               | – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. z 1928 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.); akt archiwalny                                                                                                                                               |
| r.w.t.d.e.                                | – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz. U. Nr 289, poz. 1699) |
-

- r.z.t.w.d.w. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 r. w sprawie zasad i trybu wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego (Dz. U. Nr 9, poz. 78)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)
- Traktat z Aten – Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.)
- uchwała nr 20 – uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205)
- u.d.a.r. – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 812 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.)
- u.d.l. – ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.)
- u.d.p.p. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239 ze zm.)
- u.e.r. – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 748 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.)

- 
- |            |                                                                                                                                                                                                                          |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| u.i.d.p.   | – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 ze zm.)                                                               |
| u.j.p.     | – ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 224 ze zm.)                                                                                                          |
| u.m.w.p.   | – ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2008)                                                                                                    |
| u.n.z.a.   | – ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1446 ze zm.)                                                                                            |
| u.o.a.n.   | – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 296)                                                                             |
| u.o.k.k.   | – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 184 ze zm.)                                                                                                   |
| u.o.k.ś.   | – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.); akt archiwalny                                                                         |
| u.o.m.     | – ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.)                                                                 |
| u.o.z.z.   | – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.)                                                                  |
| u.p.e.     | – ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 262 ze zm.)                                                                                                            |
| u.p.o.o.   | – ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 827 ze zm.)                                                                            |
| u.p.s.     | – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.)                                                                                                                     |
| u.p.z.k.   | – ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.) |
| u.r.i.o.   | – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.)                                                                                             |
| u.r.n.o.o. | – ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378)                                                                                              |
| u.r.o.     | – ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 318)                                                                                                                    |
-

|                  |                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| u.s.c.           | – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.)                                                                                                   |
| u.s.g.           | – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)                                                                                                             |
| u.s.k.ż.         | – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 333 ze zm.)                                                                                             |
| u.s.p.           | – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.)                                                                                                |
| ustawa o KSSP    | – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 150 ze zm.)                                                                            |
| ustawa o PGSP    | – ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1150 ze zm.)                                                                                  |
| ustawa o Policji | – ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.)                                                                                                               |
| ustawa o RM      | – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)                                                                                                      |
| ustawa o SG      | – ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1402 ze zm.)                                                                                               |
| ustawa o SKW     | – ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 253 ze zm.)                                                        |
| u.s.w.           | – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 ze zm.)                                                                                               |
| u.u.cz.p.g.      | – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250)                                                                                   |
| u.u.m.           | – ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.)                                                                                                             |
| u.w.a.r.w.       | – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)                                                                   |
| u.w.Dz.U.        | – ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.); akt archiwalny |
| u.w.Dz.U.RP      | – ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 66, poz. 400); akt archiwalny                                                                    |
| u.w.t.p.a.       | – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.)                                                        |

- u.z.n.k. – ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.)
- u.z.z. – ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1881)

## Urzędowe zbiory i podręczniki techniki prawodawczej

- GL – *Guide de légistique* – francuski urzędowy przewodnik dla legislatorów dostępny na stronie: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique> [dostęp: 12.08.2013]
- HdR – *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* – Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, wyd. 3, Bundesanzeiger Verlag, Berlin 2008, <http://hdr.bmj.de> [dostęp: 12.08.2013]
- MPR – Unia Europejska, *Międzyinstytucjonalny przewodnik redakcyjny*, Bruksela-Luksemburg 2011
- WPP – *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego*, Luksemburg 2008, <http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228PLN.pdf> [dostęp: 12.04.2016]
- ZTP z 1929 r.,  
Zasady techniki  
prawodawczej  
z 1929 r. – Zbiór zasad i form techniki legislacyjnej stanowiący załącznik do okólnika Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 99 (OL. 2048/2) z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń (Dz. Urz. MSW z 1929 r. Nr 7, poz. 147)
- ZTP z 1939 r.,  
Zasady techniki  
prawodawczej  
z 1939 r. – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do zarządzenia nr 55–63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r., Warszawa 1939
- ZTP z 1961 r.,  
Zasady techniki  
prawodawczej  
z 1961 r. – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do zarządzenia nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Warszawa 1961
- ZTP z 1991 r.,  
Zasady techniki  
prawodawczej  
z 1991 r. – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310)
- ZTP,  
Zasady techniki  
prawodawczej – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

## Czasopisma i publikatory

|                      |                                                                                           |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| AUWr                 | – Acta Universitatis Wratislaviensis                                                      |
| Dz. P. K. P.         | – Dziennik Praw Królestwa Polskiego                                                       |
| Dz. P. P. P.         | – Dziennik Praw Państwa Polskiego                                                         |
| Dz. U. R. P.         | – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (ukazujący się w okresie międzywojennym)       |
| Dz. Urz. MSW         | – Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych                                           |
| Dz. Urz. Woj. Doln.  | – Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego                                            |
| Dz. Urz. Woj. Małop. | – Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego                                             |
| Dz. Urz. Woj. Śląsk. | – Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego                                                 |
| ECR                  | – European Court Reports                                                                  |
| EPS                  | – Europejski Przegląd Sądowy                                                              |
| FK                   | – Finanse Komunalne                                                                       |
| GAiPP                | – Gazeta Administracji i Policji Państwowej                                               |
| GSP                  | – Gdańskie Studia Prawnicze                                                               |
| M.P.                 | – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”                            |
| M. Pod.              | – Monitor Podatkowy                                                                       |
| M. Praw.             | – Monitor Prawniczy                                                                       |
| NZS                  | – Nowe Zeszyty Samorządowe                                                                |
| ONSA                 | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego                                          |
| ONSAiWSA             | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych   |
| OSNC                 | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna                                            |
| OSNKW                | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa                                   |
| OSNP                 | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych |
| OSP                  | – Orzecznictwo Sądów Polskich                                                             |
| OTK                  | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                                                  |
| OTK-A                | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A                                         |
| OTK-B                | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria B                                         |
| OwSS                 | – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych                                                   |
| PiP                  | – Państwo i Prawo                                                                         |
| PL                   | – Przegląd Legislacyjny                                                                   |
| POP                  | – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego                                                       |
| PPP                  | – Przegląd Prawa Publicznego                                                              |
| Pr. Bank.            | – Prawo Bankowe                                                                           |
| Pr. Gosp.            | – Prawo Gospodarcze                                                                       |
| PS                   | – Przegląd Sejmowy                                                                        |
| RPEiS                | – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny                                             |

|                 |                                                                       |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Sam. Teryt.     | – Samorząd Terytorialny                                               |
| St. Iur.        | – Studia Iuridica                                                     |
| St. Praw.       | – Studia Prawnicze                                                    |
| St. Pr.-Ek.     | – Studia Prawno-Ekonomiczne                                           |
| TPP             | – Transformacje Prawa Prywatnego                                      |
| Zb. Orz.        | – Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji |
| ZNSA            | – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego                       |
| ZNUJ Pr. Prawn. | – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego Prace Prawnicze        |

## Organy orzekające

|       |                                                                            |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|
| ETPCz | – Europejski Trybunał Praw Człowieka                                       |
| NSA   | – Naczelny Sąd Administracyjny                                             |
| SN    | – Sąd Najwyższy                                                            |
| TK    | – Trybunał Konstytucyjny                                                   |
| TS    | – Trybunał Sprawiedliwości (wcześniej Europejski Trybunał Sprawiedliwości) |
| WSA   | – wojewódzki sąd administracyjny                                           |

## Bazy elektroniczne

|       |                                                                                                                                               |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CBOSA | – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna na stronie <a href="http://orzeczenia.nsa.gov.pl">http://orzeczenia.nsa.gov.pl</a> |
| LEX   | – System Informacji Prawnej LEX                                                                                                               |

## Inne

|     |                           |
|-----|---------------------------|
| OSR | – ocena skutków regulacji |
|-----|---------------------------|



## Wstęp

Książka składa się z dwóch części. W pierwszej zaprezentowano komentarz do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.), w drugiej zaś – komentarz do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 296). Pomysł na łączne skomentowanie przepisów obu tych aktów normatywnych nie jest przypadkowy, zasady redagowania aktów normatywnych i zasady ogłaszania takich aktów są ze sobą ściśle powiązane i w przyszłości powinny być objęte jedną wspólną regulacją, odpowiednio podzieloną pomiędzy ustawę i akty wykonawcze do niej (więcej na ten temat G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, PS 2008, nr 5, s. 135).

Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jest trzecim w Polsce komentarzem do tego aktu. Stanowi on w pewnej mierze kontynuację komentarza członków redakcji Systemu Informacji Prawnej LEX wydanego w 2003 r., którego byłem współautorem (*Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003). Zamierzeniem, które przyświecało wydaniu tamtego komentarza, było podzielenie się wiedzą uzyskaną podczas wielu lat redagowania największego polskiego systemu informacji prawnej. Był on zatem napisany z perspektywy przeciwnej do perspektywy legislatorów – z perspektywy odbiorców informacji o prawie. Dlatego też komentarz ten w wielu miejscach był krytyczny w stosunku do rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, starając się ukazywać, do czego prowadzi przyjęcie określonej techniki. Niniejszy komentarz został napisany niemal całkowicie od nowa, ale perspektywa pozostała taka sama. W niektórych miejscach obowiązujące Zasady techniki prawodawczej są krytykowane w sytuacji, w której dochodzi do konfliktu pomiędzy zasadą „przestrzegaj ZTP” i zasadą „redaguj poprawnie akty normatywne”, legislator powinien raczej wybrać tę drugą zasadę. Takie podejście jest uzasadnione charakterem zasad techniki prawodawczej. Ponieważ są to zasady prakseologiczne, fundament ich „obowiązywania” są aktualna wiedza i przyjmowane oceny (por. Z. Ziemiń-

ski, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 39), a to oznacza, że zmiana w obszarze aktualnej wiedzy lub przyjmowanych ocen pozbawia podstaw zbudowane na ich podstawie zasady celowościowe. Stosowana przez legislatorów technika prawodawcza musi ulegać dynamicznym zmianom, niezależnie od tego, czy autorzy rozporządzenia w sprawie ZTP je zmieniają.

W aktualnym, drugim wydaniu niniejszego komentarza uwzględniono zmiany wprowadzone do Zasad techniki prawodawczej przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 1812), które wchodzi w życie z dniem 1 marca 2016 r.

Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest pierwszym tego typu przedsięwzięciem w Polsce. Drugie wydanie tego komentarza uwzględnia wszystkie zmiany powołanej ustawy, które ogłoszono do dnia 1 marca 2016 r., w tym również zmiany, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

W obydwu częściach komentarzów, poza klasycznymi fragmentami komentującymi treść danego przepisu, znajdują się omówienia poprzednich regulacji na dany temat oraz odesłania do literatury. Omówienia poprzednich regulacji zamieszczono na podstawie założenia, że dla współczesnej kultury prawnej ważne są nie tylko obydwa komentowane akty normatywne, ale również ewolucja, jaką przeszły wyrażone w nich zasady. Odesłania do literatury mają stanowić wstępną pomoc w szukaniu dodatkowych informacji na temat danej zasady. Pominięto w nich odesłania do napisanych przez autora:

- części komentarza z 2003 r. oraz
- monografii z 2008 r. (*Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008), o ile nie zawiera ona w danej materii bardziej rozbudowanych rozważań.

Mam nadzieję, że niniejszy komentarz okaże się przydatny zarówno dla osób zajmujących się redagowaniem i ogłaszaniem aktów normatywnych, jak i dla środowiska naukowego oraz studentów studiów prawniczych.

Bardzo dziękuję koleżankom i kolegom z redakcji Systemu Informacji Prawnej LEX za przykłady nietypowych rozwiązań legislacyjnych. Dzięki nim komentarz stał się znacznie bogatszy.

Komentarz uwzględnia stan prawny oraz dostępne orzecznictwo i literaturę na dzień 1 marca 2016 r.

Sopot, 1 marca 2016 r.  
*Autor*

# KOMENTARZ DO ROZPORZĄDZENIA PREZESA RADY MINISTRÓW

z dnia 20 czerwca 2002 r.

## w sprawie **„Zasad techniki prawodawczej”**

(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)



**Na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 r. poz. 1064) zarządza się, co następuje:**

### **Wprowadzenie**

1. Komentowane rozporządzenie wydano na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.). Przepis ten obowiązywał od wejścia w życie powołanej ustawy, tj. od dnia 1 października 1996 r. Uzupełniono go o wytyczne z dniem 1 stycznia 2002 r., kiedy to w art. 14 dodano ust. 5, zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, określi w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki”. Dodając te wytyczne, ustawodawca spełnił wymagania dla upoważnień ustawowych określone w art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i w § 63 pkt 4 ZTP.

2. Omawiając relację pomiędzy komentowanym rozporządzeniem a przepisem upoważniającym do jego wydania, należy podkreślić, że do dnia 1 marca 2016 r. rozporządzenie to nie realizowało w pełni wytycznych zawartych w art. 14 ust. 5 ustawy z 1996 r. o RM. Nie sformułowano w nim bowiem warunków, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów aktów normatywnych. Dotyczące tego zagadnienia § 12 i 131 ust. 2 ZTP porzuciły na odesłaniu do „odrębnych przepisów”. Nie było to rozwiązanie poprawne, naruszało m.in. § 119 ust. 1 ZTP, który stanowi, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Błąd ten został w pewnym zakresie naprawiony w wyniku nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 marca 2016 r. (więcej na ten temat zob. komentarz do powołanych przepisów).

3. W dalszej części komentarza będzie też mowa o tym, że w pewnym zakresie treść rozporządzenia wykracza poza ramy wyznaczone przez upoważnienie ustawowe (zob. komentarz do § 32).

## Historia

4. Refleksja nad zasadami techniki prawodawczej pojawiła się właściwie dopiero w okresie wielkich kodyfikacji. Do końca XVIII w. przez pojęcie kodyfikacji rozumiano przede wszystkim wielkie kompilacje dotychczasowych praw. Jednym z ostatnich przykładów takiej „kodyfikacji” był Landrecht pruski z 1794 r. Kodyfikacje takie były siłą rzeczy równie kazuistyczne, jak wcześniejsze prawa, a ich tworzeniu nie towarzyszyła jakaś szczególna refleksja nad techniką prawodawczą. Na przełomie XVIII i XIX w. pojawiło się nowe podejście do kodyfikacji. Zanim to jednak nastąpiło, musiało dojść do pewnego przewartościowania w myśleniu o tworzeniu prawa. W okresie Konstytuanty w prawodawstwie francuskim miała miejsce jedna z bardziej znanych prób oddzielenia procesu tworzenia prawa od jego stosowania. Mając na celu realizację słusznego postulatu likwidacji dowolności w procesie stosowania prawa, w 1790 r. uchwalono ustawę o reorganizacji sądownictwa, w której przywrócono instytucję rekursu legislacyjnego. Rekurs legislacyjny polegał na tym, że sądy nie mogły samodzielnie rozstrzygać wątpliwości prawnych i dokonywać wykładni ustawy, lecz miały obowiązek zwracać się w tej sprawie do organów prawodawczych (K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2007, s. 48 i 49). W myśl stosowanej bardzo dosłownie zasady podziału władz Monteskiusza prawodawca miał samemu rozstrzygać wszelkie zagadnienia z zakresu tworzenia prawa, sądy z kolei miały dokonywać tylko prostej subsumcji prawnej.

Problem realizowalności takiego modelu tworzenia prawa ujawnił się już kilkanaście lat później, w trakcie prac nad kodyfikacją prawa prywatnego we Francji. Ogrom tego przedsięwzięcia oraz zamiar uczynienia z kodyfikacji instytucji trwałej spowodowały, że zaczęto się zastanawiać nad tym, jak osiągnąć efekt ponadczasowości projektowanych regulacji. Spowodowało to radykalną zmianę w podejściu do relacji pomiędzy organami tworzącymi prawo i organami je stosującymi. Jean Etienne Marie Portalis, jeden z członków komisji, która zajmowała się projektowaniem Kodeksu Napoleona, argumentował, że chcąc stworzyć akt normatywny o charakterze ponadczasowym, należy przyjąć, że w akcie tworzenia prawa ustala się jedynie ogólne zasady prawa, powierzając wywodzenie z nich zasad szczególnych organom stosującym prawo. Pisał on, że „kodeks nawet najbardziej kompletny nigdy nie jest zakończony, a przed sędzią staje tysiąc nieoczekiwanych sytuacji, ponieważ ustawy raz zredagowane pozostają takie, jak zostały napisane; natomiast ludzie nigdy nie stoją w miejscu; stale działają” (K. Sójka-Zielińska, *Kodeks...*, s. 59). J.E.M. Portalis przewidywał zatem, że projektowany kodeks będzie musiał ewoluo-

wać pod wpływem nauki prawa i orzecznictwa sądów i lapidarnie ujął to w słynnym stwierdzeniu: „Kodeksów właściwie się nie tworzy, one się z biegiem czasu tworzą same” (tamże, s. 86).

Podjęcie J.E.M. Portalisa rozpoczęło przełom w myśleniu o sposobie redagowania aktów normatywnych. Próbuąc osiągnąć efekt ponadczasowości tworzonych kodeksów, zdecydowano się na odejście od techniki kazuistycznej na rzecz tworzenia zasad ogólnych. W ten sposób rozpoczęła się era wielkich kodyfikacji europejskich, a jednocześnie okres refleksji nad techniką prawodawczą. Dyskusja na ten temat objęła większość Europy. Z tamtego okresu zachował się np. referat Ernesta Wilhelma barona de Reibnitz, który był dyskutowany na posiedzeniu Towarzystwa Naukowego w Krakowie w dniu 14 grudnia 1817 r. (*Uwagi nad układaniem Kodexów*, Rocznik Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Krakowskim połączonego 1818, t. III, s. 28). Jedyne w Niemczech ruch ten początkowo był stosunkowo mniej ożywiony, ze względu na tzw. szkołę Fryderyka Carla von Savigny’ego. Dopiero pojawienie się Rudolfa von Jheringa, który był entuzjastą nowoczesnej kodyfikacji odpowiadającej współczesnym potrzebom społecznym oraz badań nad techniką prawodawczą, zmieniło ten stan rzeczy.

Jedną z podstawowych zasad techniki prawodawczej uznawanych w tamtym okresie była zasada komunikatywności tekstu aktu normatywnego. Rudolfowi von Jheringowi przypisuje się stwierdzenie, że „prawodawca powinien myśleć jak filozof, ale przemawiać jak chłop”. Nieprzypadkowo z tamtego okresu zachowało się kilka legend dotyczących sposobów realizacji tej zasady. Według jednej z nich sam Napoleon kazał tak długo przeredagowywać dany fragment projektu kodeksu, aż uznał, że jest on dostatecznie zrozumiały. Z kolei o twórcy projektu kodeksu cywilnego Szwajcarii z 1907 r. zachowała się legenda, zgodnie z którą tak długo przeredagowywał on dany przepis, aż stał on się zrozumiały dla jego kucharki. Legendy te, niezależnie od tego, na ile są one zgodne z prawdą historyczną, dobrze ilustrują, że za najważniejszą zasadę techniki prawodawczej uznawano wówczas zasadę wyrażania norm prawnych w sposób powszechnie zrozumiały.

5. W XX w. zasady techniki prawodawczej ulegały stopniowemu rozbudowaniu i pojawiły się pierwsze zbiory tych zasad. W większości państw naszej części Europy zbiory te mają charakter formalnie niewiążących poradników lub zbiorów dobrych praktyk. Tak jest np. w Niemczech, gdzie poradnik taki opracowuje i udostępnia Ministerstwo Sprawiedliwości. W Austrii i Szwajcarii poradniki takie opracowują i udostępniają odpowiednie wydziały urzędów kanclerskich. We Francji poradnik legislacyjny opracowały i na bieżąco aktualizują służby rządowe. W Belgii zbiór zasad został opracowany przez Radę Stanu, która m.in. opiniuje projekty ustaw. W Rosji służby legislacyjne Dumy opracowały i udostępniły zbiór rekomendacji. Nieco rzadziej urzędowe zbiory

zasad techniki prawodawczej przybierają formę aktu normatywnego, zazwyczaj wewnętrznie obowiązującego – tak jest np. w Hiszpanii i w Czechach.

**6.** Polska należy do tej drugiej grupy państw. Tradycją w Polsce jest wydawanie zbiorów techniki prawodawczej w formie załączników do aktów normatywnych. Pierwszym aktem normatywnym tego typu był okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 99 (OL. 2048/2) z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń (Dz. Urz. MSW z 1929 r. Nr 7, poz. 147). Załącznikiem do tego okólnika był „Zbiór zasad i form techniki legislacyjnej”, liczący 36 ustępów, podzielonych na dwie części. Część pierwsza dotyczyła opracowywania ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy, a część druga – rozporządzeń i pozostałych aktów normatywnych. W załączniku do omawianego zbioru znajdował się wykaz skrótów używanych w tekstach aktów normatywnych. Według R. Hausnera autorem tego zbioru był K. Dubiel (R. Hausner, *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. VII, Warszawa 1932, s. 26).

**6.1.** Następnym urzędowym zbiorem zasad techniki prawodawczej było zarządzenie nr 55–63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r., które było już skierowane do wszystkich organów administracji rządowej. Zarządzenia tego nie opublikowano w jakimkolwiek dzienniku urzędowym, ukazało się natomiast w formie publikacji książkowej – *Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55–63/4)*, Warszawa 1939. Zbiór ten był niemal dwukrotnie większy od swojego poprzednika z 1929 r., składał się z 70 paragrafów i 5 załączników.

**6.2.** Z dniem 1 stycznia 1962 r. weszło w życie zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Podobnie jak przedwojennego poprzednika, zarządzenia z 1961 r. również nie opublikowano w jakimkolwiek dzienniku urzędowym i ukazało się jedynie jako publikacja książkowa – *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962. W wielu kwestiach merytorycznych zarządzenie z 1961 r. było kontynuacją zarządzenia z 1939 r. Zbiór stanowiący załącznik do zarządzenia liczył nieco więcej przepisów (90 paragrafów), ale nie miał załączników.

**6.3.** Czwarty w kolejności zbiór zawierała uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310). Zbiór ten znacznie się różnił od poprzednika. Jego zawartość znacznie rozbudowano (liczył 109 paragrafów), a niektóre postanowienia merytoryczne stanowiły znaczącą modyfikację dotychczasowych rozwiązań. Był to pierwszy zbiór, do którego zaczęło się odnosić orzecznictwo sądowe. Pojawił się on również w wielu orzeczeniach Trybuna-

łu Konstytucyjnego. Wypracowana wówczas linia orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którą zbiory zasad techniki prawodawczej są pomocniczym źródłem prawa przy ocenie konstytucyjności aktów normatywnych, jest kontynuowana do dziś.

Uchwała nr 147 miała charakter tzw. uchwały „samoistnej”, a więc aktu wewnętrznie obowiązującego, wydanego bez podstawy prawnej. Konstytucja RP z 1997 r. nie daje podstaw do wydawania i obowiązywania tego typu aktów normatywnych. Zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 241 ust. 6 Konstytucji RP Rada Ministrów miała 2 lata na ustalenie, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP, wymagają – stosownie do warunków określonych w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP – zastąpienia ich przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi. W efekcie powołana uchwała nr 147 utraciła moc obowiązującą na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268), która stanowiła wykonanie powołanego art. 241 ust. 6 Konstytucji RP.

### Uwagi ogólne o rozporządzeniu z 2002 r.

7. Jeszcze zanim utraciła moc uchwała nr 147, ustawodawca wprowadził przepis upoważniający do uregulowania zasad techniki prawodawczej w formie rozporządzenia do ustawy o RM. Dzięki temu niedługo po utracie przez uchwałę nr 147 mocy obowiązującej wydano rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zbiór tych zasad różni się od poprzedników rozbudowaną treścią (składa się on ze 163 paragrafów) oraz rodzajem aktu normatywnego. O ile dotychczasowe zbiory były załącznikami do aktów wewnętrznie obowiązujących, o tyle obecny zbiór jest załącznikiem do aktu powszechnie obowiązującego. Ważną konsekwencją tej zmiany jest rozszerzenie grona podmiotów, do których są adresowane współczesne Zasady techniki prawodawczej, na wszystkie podmioty biorące udział w projektowaniu przepisów prawnych, w tym również na organy samorządu terytorialnego. Merytorycznie jest to rozwiązanie zapewne słuszne, gdyż zasady poprawnej legislacji powinny być przestrzegane przez wszystkie organy tworzące prawo. Niemniej należy uznać, że uczyniono to niezbyt fortunnie, bo na podstawie ustawy o Radzie Ministrów. Nałożenie na organy samorządu terytorialnego obowiązku stosowania Zasad techniki prawodawczej akurat przez tę ustawę jest przedmiotem uzasadnionej krytyki w piśmiennictwie prawniczym (zob. T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, PiP 2006, z. 1, s. 92; L. Etel, *Redagowanie uchwał podatkowych rad gmin*, FK 2004, nr 3, s. 37; J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*,

Sam. Teryt. 2007, nr 1–2, s. 86; G. Wierczyński (w:) *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz...*, pod red. J. Warylewskiego, s. 15). Podkreśla się w niej m.in., że akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy o Radzie Ministrów powinny być kierowane do administracji rządowej, a nie do organów władzy lokalnej (L. Etel, *Redagowanie...*, s. 39). Natomiast obowiązek stosowania Zasad techniki prawodawczej powinien wynikać z ustaw dotyczących ustroju tych organów. W obecnym stanie prawnym są to:

- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 ze zm.),
- ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.),
- ustawy dotyczące ustroju organów administracji niezespolonej, jak np. ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.).

W literaturze sformułowano również postulat uchwalenia nowej ustawy o tworzeniu i ogłaszaniu prawa i przeniesieniu do niej przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej (G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad...*, s. 135). Przy takim rozwiązaniu w powyższych ustawach znaleźć by się musiało jedynie odesłanie do tej ustawy.

8. Jak wynika z treści uzasadnienia projektu rozporządzenia, jego autorzy wysoko oceniali dotychczasowe Zasady techniki prawodawczej. Uznano więc, że nie zachodzi potrzeba dokonywania w nich radykalnych zmian. Za takim podejściem przemawiała też potrzeba zachowania trwałości reguł konstruowania aktów normatywnych. Dlatego też, przygotowując projekt rozporządzenia, oparto się na dotychczasowych zasadach, stosownie je modyfikując i uzupełniając. Dokonując zmian w treści Zasad techniki prawodawczej, kierowano się przede wszystkim koniecznością dostosowania ich do postanowień Konstytucji RP i innych ustaw, w szczególności ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, potrzebą zmiany tych postanowień, które okazały się niefunkcjonalne, oraz potrzebą reakcji na nowe zjawiska dostrzeżone w praktyce prawodawczej w ostatnich latach. Dostosowując treść ZTP do konstytucyjnego systemu źródeł prawa, zmieniono przede wszystkim reguły konstruowania przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń oraz reguły konstruowania rozporządzeń, a także wprowadzono reguły konstruowania uchwał i zarządzeń jako aktów o charakterze wewnętrznym w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP. W związku z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wprowadzono zmiany w postanowieniach dotyczących sposobu opra-

cowywania tekstów jednolitych, konstruowania przepisów o wejściu aktu normatywnego w życie oraz wydawania aktów wykonawczych na podstawie ustawy, która nie weszła jeszcze w życie.

Druga grupa zmian obejmuje uzupełnienia ZTP oraz doprecyzowanie niektórych ich postanowień. Między innymi w § 1 ZTP wprowadzono wskazówki dotyczące sposobu przygotowania projektu aktu normatywnego, wykorzystując w tym zakresie postulat nauki prawa dotyczące racjonalnego prawodawstwa. Taka regulacja występowała w ZTP z 1939 r. i powrót do niej należy uznać za dobre rozwiązanie. Uzupełniono reguły konstruowania przepisów przejściowych i dostosowujących. Częściowo zmieniono relację między zmianą przepisów upoważniających a utratą mocy obowiązującej rozporządzeń wydanych na podstawie zmienionych upoważnień, uszczegółowiono reguły dotyczące kształtowania ustaw nowelizujących. Wprowadzono nowe postanowienia dotyczące np. kształtowania tytułów ustaw, zwłaszcza ustaw nowelizujących, oraz różnicowania terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów aktu normatywnego. Mając na uwadze liczne zmiany w systemie prawa, uproszczono technikę odesłań. Do zasad redagowania tekstu aktu normatywnego dodano reguły dotyczące odnośników w tych tekstach. Odnośniki te pełnią funkcję przypisów, wskazując m.in. na podstawę właściwości danego organu, identyfikatory aktów zmieniających akt powoływany w tekście itp. (zob. w szczególności § 96 ust. 2 i 4, § 122, 126 ust. 2 i § 158 ZTP). Wprowadzono wreszcie wiele zakazów, np. nowelizowania aktów wykonawczych zachowanych czasowo w mocy przez nową ustawę, uzależniania wejścia w życie nowej ustawy od spełnienia określonego warunku, różnicowania terminów wprowadzania w życie poszczególnych przepisów aktu normatywnego. Uwzględniając trwający nadal proces transformacji systemu prawa i związane z nim częste zmiany prawa, dopuszczono wyjątkowo pewne rozwiązania, których nie przewidywały dotychczasowe zasady techniki prawodawczej, np. ustawę wprowadzającą kilka ustaw głównych, hasłowe formułowanie tytułów ustaw nowelizujących wiele ustaw, nowelizację ustawy w okresie jej *vacatio legis*.

9. Komentowane rozporządzenie zostało gruntownie znowelizowane rozporządzeniem z dnia 5 listopada 2015 r. Potrzeba zmian wynikała przede wszystkim z faktu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (rozszerzenie katalogu odesłań, uregulowanie tworzenia odnośników informujących o implementowaniu aktów unijnych itd.) oraz ze zmian, które zaszły w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (zastąpienie papierowej dokumentacji dokumentami w postaci elektronicznej, rezygnacja z numerów dzienników urzędowych, zmiany w zakresie ogłaszania tekstów jednolitych). Ponadto w ramach tej nowelizacji dodano przepisy dotyczące tworzenia dwóch kategorii przepisów, które do tej pory nie były uregulowane: przepisów epizodycznych oraz przepisów o karach pieniężnych. Wiele mniejszych zmian wynikało również z uwzględnienia postulatów zgłaszanych przez przedstawi-

cieli nauki oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych.

Wydanie tego rozporządzenia zostało poprzedzone szeroko zakrojonymi konsultacjami naukowymi (zob. zbiór referatów w: *Zasady Techniki Prawodawczej – perspektywa zmian. Materiały pokonferencyjne*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2015) oraz równie szeroko przeprowadzonym procesem opiniowania. Zmiany oraz niektóre opinie na ich temat zostaną omówione w komentarzach do poszczególnych przepisów.

### **Charakter dyrektyw techniki prawodawczej**

**10.** Zasady techniki prawodawczej są zbiorem dyrektyw skierowanych do służb legislacyjnych organów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Ich zadaniem jest wskazywanie, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych, jak przepisy te grupować w aktach normatywnych oraz jak przeprowadzać zmiany w systemie prawa. Mają one charakter prakseologiczny, wskazują, jak prawodawca powinien wyrażać normy prawne w formie przepisów prawnych, aby w stosunkowo najlepszy sposób wyrażały one jego intencje. W literaturze mówi się również, że Zasady techniki prawodawczej mają charakter techniczny (zob. m.in. S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, RPEiS 1990, z. 1, s. 7) lub celowościowy (tak m.in. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2007, s. 3–5; M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 222; S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, PL 2004, nr 4, s. 15).

Taki charakter obowiązujących Zasad techniki prawodawczej potwierdzają wytyczne dotyczące treści rozporządzenia ustalającego zasady techniki prawodawczej zawarte w art. 14 ust. 5 ustawy o RM. Zgodnie ze zdaniem drugim tego ustępu „stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki”.

Poza przypadkami, w których Zasady techniki prawodawczej formułują konkretne wzory przepisu prawnego, nie zawierają one rozstrzygnięć „stanowczych i bezwyjątkowych” (S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?*, PiP 2005, z. 2, s. 98). Nie tworzą one też zbioru, który można by uporządkować w sposób hierarchiczny. Wiele z tych zasad ze sobą konkuruje i w konkretnym przypadku to legislator musi zdecydować, jak je wzajemnie wyważyć.

Wszystko to powoduje, że zasady techniki prawodawczej nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym. Trafnie opisuje to S. Wronkowska, według której

Zasady techniki prawodawczej „są zbiorem reguł wskazujących, jak poprawnie konstruować akty normatywne”, nie są zaś zbiorem „reguł ważnego dokonywania aktów tworzenia prawa”. Gdyby miały być takimi regułami, musiałyby mieć (przynajmniej w stosunku do ustaw) rangę konstytucyjną (S. Wronkowska, *O meandrach...*, s. 11). Podobnego zdania jest W. Gromski (M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika...*, s. 4–5).

Prakseologiczny charakter większości zasad techniki prawodawczej sprawia, że podstawą ich „obowiązywania” jest aktualna wiedza i przyjmowane oceny (por. Z. Ziembiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa...*, s. 39). Dla tego typu zasad optymalną formą „kodyfikacji” są aktualizowane na bieżąco podręczniki, zbiory dobrych praktyk itp., a nie akty normatywne. Ustanowienie ich w formie aktu normatywnego nie zmienia ich istoty. Do pewnego stopnia utrudnia nawet ich stosowanie, gdyż akty normatywne usiłujące kodyfikować zasady techniki prawodawczej odzwierciedlają wiedzę i oceny aktualne w momencie ich projektowania, a nie w momencie redagowania danego aktu normatywnego. Zawsze więc istnieje pewien obszar, w którym aktualna wiedza i oceny przemawiają za przyjęciem innego rozwiązania niż to, które przewidują „obowiązujące” ZTP (w sprawie trudności, jakie wiążą się z nadaniem tej materii formy normatywnej, zob. też np. M. Bogusz, *Problem charakteru prawnego zasad techniki prawodawczej*, GSP 2010, t. XXIV, s. 91).

11. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono nawet pogląd, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest aktem normatywnym, ale odzwierciedla standardy kultury prawnej (zob. wyroki WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r.: III SA/Wa 2433/05, LEX nr 229603, oraz III SA/Wa 2434/05, LEX nr 881689; a także wyroki WSA: w Krakowie z dnia 26 maja 2008 r., I SA/Kr 949/07, CBOSA, w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/Gl 396/08, CBOSA, w Gdańsku z dnia 10 września 2009 r., II SA/Gd 66/09, LEX nr 607203, w Bydgoszczy z dnia 13 czerwca 2011 r., II SA/Bd 479/11, LEX nr 992829). Jest to pogląd dalece upraszczający sprawę. Nie chodzi bowiem o to, że zasady techniki prawodawczej nie mają charakteru normatywnego (gdyż po ustanowieniu rozporządzenia w tej sprawie te z nich, które zostały w nim wyrażone, nabrały takiego charakteru), lecz o to, że mają one przede wszystkim charakter prakseologiczny.

## Konsekwencje naruszeń Zasad techniki prawodawczej

12. Tak zdefiniowany charakter Zasad techniki prawodawczej w istotny sposób wpływa na problem prawnych konsekwencji naruszenia tych zasad. Ani ustawa o Radzie Ministrów, ani rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ani żaden inny obowiązujący w Polsce akt

normatywny nie mówią wprost o sankcji za naruszenia Zasad techniki prawodawczej. W literaturze pojawiło się nawet stanowisko, że współczesne Zasady techniki prawodawczej „pozbawiono wszelkiego praktycznego znaczenia”, gdyż normy, które na podstawie przepisów tego rozporządzenia dadzą się zrekonstruować, nie są opatrzone żadną sankcją, a zachowania tymi normami objęte nie powodują żadnych pozytywnych konsekwencji prawnych (S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, PiP 2005, z. 1, s. 46–47). Autorka tego stanowiska stwierdziła też, że „brak sankcji w normach ZTP z 2002 r. oraz sposób ich ukształtowania i usytuowania w systemie prawa stwarza, oprócz innych trudności, rodzaj luki” i na tej podstawie sformułowała wniosek, że „z punktu widzenia jakości prawa lepiej byłoby, gdyby ZTP z 2002 r. nie zostały w ogóle wydane” (tamże, s. 54–55).

Stanowisko to jest błędne, opiera się bowiem na fałszywym założeniu, zgodnie z którym naruszanie Zasad techniki prawodawczej nie jest w polskim systemie prawnym zagrożone żadnymi sankcjami. Trzeba bowiem pamiętać, że komentowane rozporządzenie jest tylko jednym z elementów powiązanych z zasadami prawidłowej legislacji wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Rekonstrukcji sankcji za naruszenie ZTP w polskim systemie prawnym dokonać można zarówno na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak i orzecznictwa sądów administracyjnych.

13. Jeszcze w czasie obowiązywania Zasad techniki prawodawczej z 1961 r. Trybunał Konstytucyjny odwołał się kilka razy pomocniczo do treści tych Zasad. Już po wejściu w życie Zasad techniki prawodawczej z 1991 r., w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10, Trybunał Konstytucyjny uznał, że mimo iż „Zasady Techniki Prawodawczej, jako przyjęte w drodze uchwały Rady Ministrów, nie wiążą bezpośrednio ustawodawcy”, prawodawca bez ważnych przyczyn nie powinien od nich odstępować, ponieważ „kodyfikują [one] powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego”. W kolejnych orzeczeniach z lat 90. XX w. Trybunał Konstytucyjny odwoływał się do Zasad techniki prawodawczej właśnie jako do „powszechnie uznawanych dyrektyw poprawnej legislacji” – por. uchwała TK z dnia 8 marca 1995 r., W 13/94, OTK 1995, nr 1, poz. 21, i postanowienie TK z dnia 15 października 1997 r., K 4/96, OTK 1997, nr 3–4, poz. 47. Analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z tego okresu dokonał Z. Czeszejko-Sochacki (zob. tegoż, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PL 1997, nr 2, s. 103).

W wyrokach z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51, i z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14, Trybunał Konstytucyjny uznał, że Zasady techniki prawodawczej „stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”, a w wyroku

z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217, stwierdził, że „niezależnie od problemu mocy obowiązującej zasad techniki prawodawczej i kręgu związanych nimi organów ustawodawca nie powinien w tak oczywisty sposób ignorować wyrażonych w nich norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni może się to stać źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa”. W wyroku z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zachowuje swoją aktualność wyrażany w sprawach W 13/94 i K 7/99 pogląd Trybunału o znaczeniu dla oceny konstytucyjności reguł poprawnej legislacji sformułowanych w «Zasadach techniki prawodawczej», zawartych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej»”.

W wyroku z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83, Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował, że naruszenie wymagań określonych obecnie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” może powodować naruszenie zasady poprawnej legislacji w stopniu uzasadniającym zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących 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 pozwalała na ich wyegzekwowanie. [...] Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów”.

Zwieńczeniem zarysowanej powyżej ewolucji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znaczenia Zasad techniki prawodawczej jest wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r., P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że „zasady techniki prawodawczej są regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie, wiążącymi rządowego prawodawcę. Także ustawodawca nie powinien od tych zasad odstępować. Nierzadko w następstwie błędów w technice prawodawczej rozwiązania aktu normatywnego stają się tak dalece wadliwe, że naruszają standardy prawodawstwa w pań-

stwie prawa. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego doktryna i orzecznictwo wyprowadzają (m.in.) wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Stąd w wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny odwołuje się subsydiarnie do zasad techniki prawodawczej, a niejednokrotnie niepoprawne sformułowanie aktu normatywnego (przepisu) skutkuje stwierdzeniem jego niekonstytucyjności, zwłaszcza gdy prowadzi do naruszenia praw i wolności konstytucyjnych bądź jest źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa”.

Jak wynika z powyższych uwag, Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie Zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu normatywnego za w całości lub części niezgodny z Konstytucją RP, gdy naruszenie to jest tak poważne, że powoduje naruszenie którejś z zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji.

**14.** Nie ma przeszkód, by stanowisko to było odpowiednio stosowane przez organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oraz sądy administracyjne. Ustawy samorządowe posługują się zresztą pojęciem nieistotnego naruszenia prawa. Artykuł 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w. oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) stanowią, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Wydaje się, że sytuacje, w których naruszono Zasady techniki prawodawczej, powinny być traktowane właśnie jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z tym naruszeniem Zasad techniki prawodawczej doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa, powinny być traktowane jako „istotne” naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia. Należałoby w związku z tym oczekiwać, że analogiczna regulacja dotycząca skutków nieistotnych naruszeń prawa zostanie wprowadzona również dla aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niezespolonej.

**15.** Taki system sankcji za naruszenie Zasad techniki prawodawczej jest optymalny w naszym systemie prawnym. Nie musi, a nawet nie powinien on być wyrażony w jakimkolwiek akcie normatywnym, gdyż wynika z przepisów Konstytucji RP. Powtórzenie go w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w ustawie upoważniającej do wydania tego rozporządzenia lub w ewentualnej nowej ustawie o tworzeniu prawa naruszałoby nie tylko § 118 ZTP, zgodnie z którym „w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych” (lub odpowiednio § 4, który zawiera podobną zasadę w stosunku

do ustaw), ale przede wszystkim byłoby to naruszenie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP ze względu na wyrażoną w nim zasadę bezpośredniego stosowania jej przepisów.

16. Odmienne przedstawia się kwestia konsekwencji naruszeń Zasad techniki prawodawczej w stosunku do legislatorów. W tym przypadku najważniejszą konsekwencją jest po prostu negatywna ocena kompetencji zawodowych, a w dalszej kolejności negatywne konsekwencje wynikające z systemu premiowania, zasad odpowiedzialności porządkowej, materialnej oraz dyscyplinarnej itd. Sankcje bardziej bezpośrednio powiązane z konkretnym naruszeniem Zasad techniki prawodawczej prawdopodobnie nie przyniosłyby spodziewanych rezultatów. J. Jabłońska-Bonca wskazywała, że „w niektórych unormowaniach najkorzystniejsze osiąganie celów wyższej skuteczności prawa może być [...] niekiedy bardziej prawdopodobne pod warunkiem, że nie ekspozuje się sformalizowania sankcji [...]. Wyrażne określenie zagrożeń w pewnych przypadkach może sprzyjać obniżeniu u adresatów tendencji do działania, zwłaszcza jeśli ma to być działanie twórcze, innowacyjne rozwiązanie dylematów” (J. Jabłońska-Bonca, *Przesłanki stanowienia...*, s. 162). Redagowanie tekstów aktów normatywnych ma charakter twórczy. Jest to działalność, w której ogromne znaczenia ma kreatywność i kunszt legislatora. Bardziej rygorystyczny system sankcji raczej nie doprowadziłby do tego, że legislatorzy tworzyliby akty normatywne lepszej jakości, gdyż krępowałby ich kreatywność.

17. Na koniec tej części rozważań należy podkreślić, że najważniejszą, choć w pewnym sensie pozaprawną, konsekwencją naruszania Zasad techniki prawodawczej jest zagrożenie, że wola prawodawcy nie zostanie zrealizowana. Redagując tekst aktu normatywnego w sposób niezgodny z przyjętymi Zasadami techniki prawodawczej, prawodawca ryzykuje, że przepisy zawarte w tym akcie normatywnym nie będą rozumiane w sposób, który zakładał, a to może spowodować, że zawarte w nim normy prawne nie będą przestrzegane albo będą przestrzegane w sposób niezgodny z wolą prawodawcy. Poprawne zredagowanie tekstu aktu normatywnego jest zatem jednym z podstawowych warunków skuteczności oddziaływania za pomocą prawa.

## **§ 1. Ustala się „Zasady techniki prawodawczej”, stanowiące załącznik do rozporządzenia.**

1. Tradycyjnie już zarówno tytuł komentowanego rozporządzenia, jak i samego zbioru stanowiącego załącznik do niego posługują się pojęciem zasad techniki prawodawczej.

Biorąc pod uwagę, że:

- 1) „zasada” to „prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami”, „norma postępowania uznana przez kogoś lub jakieś środowisko za słuszną i obowiązującą” lub „ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju tryb lub sposób postępowania

w określonych okolicznościach” (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 4, T-Ż, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2006, s. 876),

2) „technika” to „celowy, racjonalny, oparty na teorii sposób wykonywania jakichś czynności, posługiwania się czymś; metoda” lub „wyuczona, wyćwiczona umiejętność pozwalająca osiągnąć w czymś dobry wynik” (tamże, s. 35–36), a

3) „prawodawczy” oznacza „związany z ustalaniem praw” (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, P-Ś, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2006, s. 541),

należy uznać, że Zasady techniki prawodawczej to dyrektywy regulujące celowy, racjonalny, oparty na wiedzy sposób wykonywania czynności związanych z tworzeniem prawa.

W polskim systemie prawnym obowiązujące normy prawne tworzy się głównie przez stanowienie. Normy te są wyrażane w postaci przepisów prawnych, które stanowią wyodrębnione części aktu normatywnego. Technika prawodawcza wskazuje m.in. metodykę prac nad aktami normatywnymi, sposoby redagowania i systematyzowania przepisów prawnych oraz techniczne zasady włączania aktów normatywnych w system prawa.

Z art. 14 ust. 5 ustawy o RM wynika, że dla ustawodawcy polskiego zasady techniki prawodawczej to w szczególności elementy metodyki przygotowania, sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów aktów normatywnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Celem tych zasad jest zapewnienie spójności i kompletności systemu prawa oraz przejrzystości tekstów aktów normatywnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.

2. Już od pierwszego polskiego zbioru zasad techniki prawodawczej – okólnika z dnia 2 maja 1929 r. – zasady te są zawarte w załączniku do samego aktu, który je ustanawia. W dotychczasowych zbiorach było to uzasadnione tym, że w przepisach merytorycznych aktu ustanawiającego ZTP formułowany był nakaz stosowania tych Zasad. W okólniku wprowadzającym ZTP z 1929 r. Minister Spraw Wewnętrznych nakazywał ściśle stosowania zasad podanych w zbiorze, a w przypadku odstąpienia od tych zasad nakazywał umotywować potrzebę takiego odstąpienia. W zarządzeniu, którego załącznikiem były ZTP z 1939 r., znajdował się przepis wprowadzający obowiązek stosowania tych ZTP w zakresie prac prawodawczych rządu. W ZTP z 1961 r. § 1 stanowił: „Zatwierdza się do stosowania przy opracowywaniu projektów aktów legislacyjnych »Zasady techniki prawodawczej«, stanowiące załącznik do niniejszego zarządzenia”. Zakres przedmiotowy stosowania tych Zasad uregulowany był w § 1 tego załącznika.

Najbardziej rozbudowana była treść uchwały z ZTP z 1991 r. W § 1 określono w niej zakres podmiotów, które miały stosować ZTP. Przepis ten stanowił, że „naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne jednostki podległe Radzie Mi-

nistrów i Prezesowi Rady Ministrów stosują przy opracowywaniu i rozpatrywaniu projektów aktów normatywnych Zasady techniki prawodawczej [...]” oraz że „opracowywanie oraz rozpatrywanie projektów aktów normatywnych ustanawiających prawo miejscowe regulują odrębne przepisy”. Kolejny przepis określał zakres przedmiotowy obowiązku stosowania ZTP. Zgodnie z nim Zasady techniki prawodawczej należało stosować przy opracowywaniu i rozpatrywaniu:

- 1) projektów ustaw,
- 2) projektów aktów wykonawczych: rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub centralnych organów administracji państwowej,
- 3) projektów innych aktów normatywnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub centralnych organów administracji państwowej.

Przepis § 3 precyzował, które działy ZTP stosuje się do poszczególnych rodzajów projektów aktów normatywnych, a § 4 nakazywał komórkom obsługi prawnej organu kontrolowanie zgodności projektowanych aktów normatywnych z Zasadami techniki prawodawczej i w razie stwierdzenia niezgodności dostosowywanie projektu do wymagań Zasad.

W obecnym rozporządzeniu nie ma potrzeby wydzielania § 1, gdyż przepis ten jest powtórzeniem końcowej części zwrotu przytaczającego podstawę prawną wydania rozporządzenia. Trudno byłoby bowiem uznać, że zwrot „zarządza się” wprowadza jakąś inną treść normatywną niż „ustala się”. Zastosowanie takiej techniki można wytłumaczyć tylko chęcią podtrzymania tradycji wyodrębniania zbioru zasad techniki prawodawczej w załączniku. Należy jednak podkreślić, że jest to niezgodne z § 29 ust. 2 ZTP, zgodnie z którym w załącznikach do aktu prawnego zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

3. Sposób zredagowania § 1 komentowanego rozporządzenia jest również niezgodny z § 125 pkt 1 ZTP, zgodnie z którym w przepisach ogólnych rozporządzenia określa się jego przedmiot, rozpoczynając przepis od wyrazów: „Rozporządzenie określa”.

## **§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2002 r.**

1. Komentowane rozporządzenie wydano w dniu 20 czerwca 2002 r., a ogłoszono w Dzienniku Ustaw z dnia 5 lipca 2002 r. Weszło ono w życie z dniem 1 sierpnia 2002 r., czyli po 26-dniowym okresie *vacatio legis*. Prawodawca skorzystał tu z rozwiązania, o którym mowa w § 45 ust. 1 pkt 4 ZTP.

2. Biorąc pod uwagę, że przepis upoważniający do wydania komentowanego rozporządzenia, art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy o RM, obowiązywał od dnia wejścia w życie powołanej ustawy, tj. od dnia 1 października 1996 r., należy uznać, że to, iż rozporządzenie

to weszło w życie dopiero z dniem 1 sierpnia 2002 r., stanowiło naruszenie § 127 ZTP, zgodnie z którym rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. Naruszenie to wynika jednak oczywiście z tego, że rozporządzenie wydano z opóźnieniem, a nie z tego, jak sformułowano przepis o wejściu w życie. Przyjęty w § 2 rozporządzenia okres *vacatio legis* ustalono w sposób poprawny.

3. Zmiany wprowadzone przez rozporządzenie z dnia 5 listopada 2015 r. weszły w życie z dniem 1 marca 2016 r., przy czym przepis przejściowy tego rozporządzenia nakazuje stosować przepisy dotychczasowe (czytaj: w brzmieniu sprzed nowelizacji) do projektów aktów prawnych:

- 1) podlegających uzgodnieniom – które przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia zostały skierowane do uzgodnień,
- 2) niepodlegających uzgodnieniom – które przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia zostały skierowane do podpisu.

# ZAŁĄCZNIK

## Zasady techniki prawodawczej

### DZIAŁ I

## Projekt ustawy

### ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

**§ 1.** 1. Podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności:

- 1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany;
  - 2) analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
  - 3) ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy;
  - 4) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
  - 5) zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.
2. W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, jeżeli projekt ten nie jest opracowywany na podstawie założeń, należy w szczególności:
- 1) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;

- 2) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy;
- 3) ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
- 4) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa;
- 5) określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- 6) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

## Wprowadzenie

1. W § 1 ZTP uregulowano zagadnienie metodyki prac prawodawczych. Przepis ten zawiera usystematyzowany zbiór zasad dotyczących sposobów prowadzenia prac legislacyjnych. Stanowi to realizację wytycznych zawartych w art. 14 ust. 5 ustawy o RM, zgodnie z którym „Prezes Rady Ministrów wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, określi w szczególności elementy metodyki przygotowania [...] projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych [...]”.

2. W komentowanym przepisie znalazły odzwierciedlenie ustalenia przedstawicieli teorii prawa dotyczące modelu racjonalnego prawodawcy. W Polsce szczególną rolę w tych badaniach odegrały prace A. Podgóreckiego, L. Nowaka, J. Wróblewskiego, S. Wronkowskiej i E. Kustry (zob. wykaz literatury w ostatnim punkcie niniejszej części komentarza).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że podstawą każdego systemu norm prawnych jest założenie racjonalności działań prawodawcy. W wyroku z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 50, Trybunał stwierdził, że jest to fikcja prawna, która „nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. Odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności”.

3. W ujęciu praktycznym metodyka prac prawodawczych jest regulowana obecnie nie tylko w § 1 ZTP, ale również w poradnikach dotyczących opracowywania oceny skutków regulacji (OSR). Obowiązek sporządzania OSR dotyczy obecnie jedynie rządowych projektów aktów normatywnych. Zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 ze zm.) organ wnioskujący przed opracowaniem projektu aktu normatywnego dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Jej wyniki, zgodnie z § 28 Regulaminu RM, stanowią odrębną część uzasadnienia projektu danego aktu normatywnego. Sposób dokonywania tej oceny określa się w rządowych poradnikach. Najnowszy, zatytułowany „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 maja 2015 r. (opublikowany na stronie: <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=wytyczne> [dostęp: 2.03.2016]). W szerokim zakresie nawiązuje on do § 1 ZTP.

### **Podjęmowanie decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego**

4. W § 1 ust. 1 ZTP uregulowano metodykę podejmowania decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego. Stosowanie tego przepisu jest utrudnione z tego powodu, że zazwyczaj większa część tego procesu (szczególnie w przypadku projektów ustaw) odbywa się w gronie polityków, a nie w gronie legislatorów. Z drugiej strony trudno przecenić znaczenie tego procesu dla późniejszych wyników całego przedsięwzięcia. Podjęcie błędnych decyzji co do zakładanych celów lub oparcie się na niepełnej wiedzy co do środków służących ich realizacji przesądza o przyjęciu w konsekwencji złej regulacji prawnej, niezależnie od tego, jak sprawnie pod względem techniki prawodawczej zostałyby te cele zrealizowane. I tak np. wprowadzenie prohibicji w Stanach Zjednoczonych będzie oceniane jako nietrafne bez względu na to, czy akt prawny, który tego dokonał, był doskonały, czy ułomny pod względem techniki prawodawczej.

Jednym z warunków koniecznych do sformułowania przepisu w sposób precyzyjny i zrozumiały jest jasność i jednoznaczność co do intencji prawodawcy. Tylko ten, kto dokładnie wie, co chce przekazać, będzie potrafił to zrobić w sposób zrozumiały dla odbiorców. W tym zakresie efekt pracy legislatora zależy od tego, jak dobrze swoją pracę wykonały osoby podejmujące decyzje, których wyrazem ma być dany tekst aktu normatywnego.

5. Tworzenie prawa to działalność celowa. Warunkiem takiej działalności jest racjonalne wyznaczenie celów. Przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu jakichkolwiek prac legislacyjnych należy więc:

- wyznaczyć dziedzinę wymagającą interwencji,
- opisać stan stosunków społecznych w wyznaczonej dziedzinie,
- wskazać pożądaną kierunki zmian stosunków społecznych w tej dziedzinie.

**5.1.** Wyznaczenie dziedziny wymagającej interwencji ma najbardziej pierwotny charakter i nie przybiera jakiegś konkretnej formy. Należy jednak pamiętać o dyrektywach zawartych w § 2 i 3 ZTP. Zgodnie z tymi przepisami ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny i nie powinno się w niej zamieszczać przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). To oznacza, że już na zupełnie wstępnym etapie prac legislacyjnych należy mieć świadomość, iż wyznaczenie dziedziny spraw wymagającej interwencji w sposób zbyt szeroki lub zbyt wąski może utrudnić zrealizowanie dyrektyw wyrażonych w § 2 i 3 ZTP.

**5.2.** Po wyznaczeniu dziedziny spraw wymagającej interwencji musi nastąpić rzetelne rozpoznanie i opisanie stosunków społecznych panujących w tej dziedzinie. W opisie należy przedstawić wiedzę o zjawiskach występujących w wyznaczonej dziedzinie, uwzględniając najnowszy stan wiedzy na ten temat oraz preferencje ewentualnych adresatów regulacji (w tym osobno należy ująć preferencje dotyczące przyszłego stanu stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych w opisywanej dziedzinie i preferencje dotyczące środków, jakimi ten stan można osiągnąć). Demokratyczny prawodawca powinien dysponować wiedzą na temat potrzeb społecznych i stopnia ich zaspokojenia. Z krytycznej oceny stopnia zaspokojenia potrzeb w wyznaczonej sferze stosunków społecznych może właśnie wynikać uzasadnienie dla wskazania pożądanych kierunków zmiany.

Ani od legislatorów, ani od ich politycznych zleceniodawców nie można wymagać posiadania aktualnej wiedzy o zjawiskach występujących w wyznaczonej dziedzinie oraz o preferencjach ewentualnych adresatów regulacji. W tej sytuacji należy oczekiwać, że wiedza taka zostanie uzyskana od specjalistów z danej dziedziny nauki, takich jak ekonomiści, socjologzy, psychologzy itd. Zgromadzona w ten sposób wiedza powinna być starannie uporządkowana w sposób umożliwiający wyciąganie wniosków potrzebnych w procesie podejmowania decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego i przedstawiona w uzasadnieniu tej decyzji. Umożliwia to nie tylko racjonalną ocenę danej decyzji, ale też tworzy na przyszłość podstawę do obrony danego rozstrzygnięcia.

### **Przykład:**

Gdyby w uzasadnieniu projektu kodeksu karnego znalazła się informacja o tym, że ustawodawca podjął taką, a nie inną decyzję o ustaleniu dolnej granicy wieku, od której sprawca może podlegać odpowiedzialności karnej, na podstawie najnowszych badań naukowych na temat etapów rozwoju ludzkiego mózgu oraz związanych z nimi badań z psychologii rozwoju człowieka, być może łatwiej byłoby bronić tego rozwiązania przed populistycznymi politykami, którzy próbują zbić kapitał polityczny na wzywaniu do obniżenia tej granicy.

**5.3.** Wskazanie pożądaných kierunków zmiany stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej to inaczej wskazanie celów projektowanej regulacji. W tak skomplikowanych stosunkach społeczno-gospodarczych, w jakich żyjemy, zazwyczaj mamy do czynienia z konkurencją przeciwnych celów, jak np. budowa i rozbudowa sieci autostrad i ochrona środowiska naturalnego. Opisując wyznaczony cel, należy opisać i zanalizować również cele konkurencyjne, co ułatwi później ustalanie ubocznych skutków projektowanej regulacji (§ 1 ust. 2 pkt 5 ZTP). Niezbędna wydaje się także analiza ewentualnych sposobów pogodzenia konkurujących ze sobą celów.

Ustalenie celów ma charakter polityczny. Cele to wartości, jakie chce realizować prawodawca pochodzący w państwie demokratycznym z wyboru. Z tych wartości, jak i ze sposobu ich realizowania ustawodawca jest rozliczany przez wyborców. Wybór pożądanego kierunku zmian stosunków społecznych nie podlega merytorycznej ocenie z punktu widzenia techniki prawodawczej. Podlega natomiast ocenie z punktu widzenia racjonalnej metodyki prowadzenia prac prawodawczych jako element procesu legislacyjnego wpływający na efekt tego procesu. Z tego punktu widzenia najistotniejsze jest, że określenie celów projektowanej regulacji musi być na tyle precyzyjne, żeby umożliwiało wybór środków służących realizacji tych celów. Wybór ten powinien też uwzględniać to, że ważną wartością jest stabilność celów. Trudno o racjonalną działalność prawodawczą w sytuacji częstej zmiany zakładanych celów.

Ponieważ cele wybierane przez ustawodawcę mają charakter polityczny, ich ocena, co do zasady, należy w państwie demokratycznym do wyborców. Należy jednak pamiętać, że wybór przez ustawodawcę celów musi odpowiadać kryteriom zawartym w Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym – zob. np. wiele razy później cytowane orzeczenie TK z dnia 7 grudnia 1993 r., K 7/93, OTK 1993, nr 2, poz. 42. Wynika to z samej istoty demokratycznego państwa prawnego, którego ustrój jest oparty na zasadzie podziału władz. W państwie takim stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa (orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK 1996, nr 6, poz. 50).

Są jednak pewne granice swobody ustawodawcy w wybieraniu celów społeczno-gospodarczych, które zamierza osiągnąć. W orzeczeniu z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a w przypadku zarzutu pod adresem ustawodawcy niezgodności ustawy z wymaganiami konstytucyjnymi o tak ogólnym charakterze, jak zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodaw-

ca przekroczył zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne. Prawodawca musi więc uwzględnić materialną treść zawartą w przepisach rangi konstytucyjnej. Pomocne w tym względzie będą niewątpliwie poglądy zawarte w orzecznictwie (szczególnie Trybunału Konstytucyjnego) oraz w doktrynie.

Na dwie z takich zasad zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r., K 33/06, OTK-A 2008, nr 6, poz. 106, w którym stwierdził, że „wybór wartości ukierunkowujących określone rozwiązania legislacyjne należy do ustawodawcy. Takie działanie ustawodawcy musi być jednak uzasadnione koniecznością realizacji innych wartości konstytucyjnych oraz nie może godzić w zasady sprawiedliwości społecznej i równości”.

5.4. W najnowszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wybór celów może się wiązać z oceną zgodności danej regulacji z zasadą określoności. W wyroku z dnia 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99, Trybunał Konstytucyjny przedstawił następujący tok rozumowania: „zasady poprawnej legislacji obejmują podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne we właściwy sposób wyrażają wysłowaną normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu [...]. Innymi słowy, zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej [...]. Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów”.

6. Kolejnym etapem poprzedzającym podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy jest przeprowadzenie analizy aktualnego stanu prawnego. Należy więc zapoznać się ze wszystkimi obowiązującymi w danej dziedzinie regulacjami prawnymi i opisać je. Należy przy tym pamiętać o hierarchii analizowanych aktów normatywnych. Na pierwszym miejscu trzeba więc uwzględnić ewentualną regulację zawartą w Konstytucji RP, następnie zaś – regulację zawartą w obowiązujących (obecnie lub mających obowiązywać w przyszłości) ustawach, umowach międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwie organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawie Unii Europejskiej.

Warto uwzględniać nie tylko te akty normatywne, które już obowiązują, ale również projektowane regulacje. Warunkiem spójności systemu prawnego jest projektowanie aktów normatywnych jako elementu pewnej całości. Należy więc dążyć do tego, by

projektowanie aktów normatywnych odbywało się z zachowaniem elementarnej spójności regulacji zawartej w poszczególnych aktach.

Przedmiotem analizy, o której mowa w § 1 ust. 1 pkt 2 ZTP, powinny być takie zagadnienia, jak: techniczna poprawność, skuteczność, kosztowność, stopień społecznej akceptacji dotychczasowej regulacji. Dzięki takiej analizie można ustalić wady dotychczasowej regulacji i ich przyczyny, a to może stać się punktem wyjścia dla dalszych prac legislacyjnych.

Tylko rzetelne zapoznanie się z dotychczasowym stanem prawnym umożliwia stworzenie aktu normatywnego, który nie będzie niezgodny z innymi aktami i nie będzie powtarzał przepisów zawartych w innych aktach (§ 4 ZTP).

7. Przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do opracowania projektu ustawy należy również rozważyć, jakie są inne możliwości osiągnięcia zamierzonych celów. Warto to uczynić nawet w sytuacji, gdy wydanie danego aktu normatywnego jest obligatoryjne. Dzięki temu powstanie bowiem lista działań, które mogą wspomóc skuteczne wdrożenie danego aktu normatywnego.

7.1. Ustanowienie przepisów prawnych jest tylko jednym z potencjalnych środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie założonych celów. Należy jednak pamiętać, że stosowanie tego środka nie jest zupełnie dowolne. Są one ograniczane przez konstytucyjne zasady tworzenia prawa. Zasady te mogą z jednej strony wymagać użycia ustawy do osiągania określonych celów, a z drugiej strony – mogą zakazywać używania aktów normatywnych w określony sposób.

7.2. W polskim systemie prawnym przyjęto zasadę wyłączności ustawy. W myśl tej zasady prawodawstwo powinno w maksymalnym stopniu opierać się na ustawach. Konstytucja RP przesądza o tym, że wszystkie regulacje powszechnie obowiązujące muszą mieć podstawę w ustawie. W wyroku z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nowa konstytucja odeszła od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) prowadzą do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W tym sensie zasada wyłączności ustawy nabrała charakteru pełnego, ponieważ nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obo-

wiążącym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii – w niektórych dziedzinach (np. prawo karne czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do „pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek”.

7.3. Jedynie tytułem przykładu można podać, że obowiązująca Konstytucja RP wymaga regulowanie następujących materii w drodze ustawy:

- ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3),
- ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami (art. 176),
- zasadniczy podział terytorialny państwa (art. 15),
- zlecanie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania zadań publicznych innych niż zadania własne (art. 166 ust. 2),
- gromadzenie i wydatkowanie środków finansowych na cele publiczne (art. 216 ust. 1),
- nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne (art. 216 ust. 2),
- ustanowienie monopolu (art. 216 ust. 3),
- zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo (art. 216 ust. 4),
- nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków (art. 217),
- organizacja Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218).

7.4. Zakres możliwości użycia aktu normatywnego jako potencjalnego środka oddziaływania umożliwiającego osiągnięcie zamierzonych celów jest ograniczany obowiązującymi normami konstytucyjnymi.

Akt normatywny nie powinien być brany pod uwagę jako jeden z potencjalnych środków osiągnięcia zakładanego celu, jeśli wypaczałoby to charakter tego aktu. Niektóre z takich ograniczeń znalazły swój wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawy muszą zawsze mieć charakter aktów normatywnych. Każda ustawa musi być sformułowana jako akt normatywny, tzn. może zawierać tylko normy prawne, a więc postanowienia o charakterze generalnym (kierowanym do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (ustanawiającym pewne wzory zachowań). Natomiast wprowadzanie do ustawy treści o konkretno-indywidualnym charakterze jest niedopuszczalne i niezgodne z konstytucją. Akt normatywny nie jest zatem potencjalnym środkiem osiągania celów, które mają charakter jednorazowy lub konkretny.

Innym rodzajem ograniczeń są ograniczenia przedmiotowe. Co do zasady należy uznać, że ustawa ma nieograniczony zakres przedmiotowy. Wyjątki od tej zasady mogą wynikać z konstytucyjnego powierzenia regulacji danej materii aktom innego rodzaju niż ustawa. W orzeczeniu z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawa nie może wkraczać w materie przekazane konstytucją do unormowania regulaminem Sejmu.

8. Po ustaleniu listy potencjalnych, prawnych i innych niż prawne, środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów należy określić przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, organizacyjne, prawne i finansowe każdego z rozważanych rozwiązań. Najbardziej zinstytucjonalizowaną formę obowiązek ten przybiera w stosunku do projektów Rady Ministrów. Obecnie przybiera on postać obowiązku opracowania oceny skutków regulacji (OSR) dla każdego projektu aktu normatywnego oraz tzw. testu regulacyjnego dla projektu założeń projektu aktu normatywnego. Należy jednak podkreślić, że rzetelna ocena skutków regulacji sprzyja stanowieniu prawa dobrej jakości, umożliwiając racjonalne podjęcie decyzji o wyborze optymalnego w danych warunkach rozwiązania. Dlatego też ocena skutków regulacji powinna być dokonywana w każdym przypadku podejmowania decyzji o przygotowywaniu aktu normatywnego. Przy czym zakres tej oceny powinien być dostosowany do zakresu rozważanej regulacji.

8.1. Wykaz podstawowych elementów, jakie powinna zawierać OSR, zawarty jest w § 28 ust. 2 Regulaminu RM. Zgodnie z tym przepisem obligatoryjną częścią uzasadnienia projektu aktu normatywnego jest przedstawienie wyników oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego, które powinny zawierać:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny,
- 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o realizacji obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów, wynikającego z przepisów odrębnych;

- 3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
  - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
  - b) rynek pracy,
  - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców;
- 4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Jedynie w pewnym wąskim zakresie ocena skutków regulacji może być przeprowadzana przez samych prawników. Dotyczy to oceny wpływu projektowanej regulacji na system prawa oraz oceny zgodności tej regulacji z dotychczasowymi regulacjami. W pozostałym zakresie ocena skutków regulacji powinna być przeprowadzana przez ekonomistów, socjologów, psychologów społecznych itd.

**8.2.** Szczególną kwestią, którą należy rozważyć przy określaniu skutków danej regulacji prawnej, jest kwestia kosztów skutecznego wprowadzenia danej regulacji w życie. Jest to na tyle istotne, że znalazło swój wyraz w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Można je pominąć tylko w sytuacji, gdy dany projekt nie wiąże się z takimi obciążeniami (zob. wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45).

Z przepisem tym koresponduje art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), zgodnie z którym przyjmowane przez Radę Ministrów projekty aktów normatywnych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, muszą zawierać w uzasadnieniu określenie wysokości tych skutków, wskazanie źródeł ich sfinansowania oraz opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów. Projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Opinię tę Rada Ministrów dołącza do projektu ustawy, przekazując go do Sejmu.

**9.** Przed dokonaniem wyboru środka umożliwiającego osiągnięcie zamierzonych celów należy zasięgnąć opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy.

Daje to możliwość weryfikacji zgromadzonej wiedzy na temat stanu stosunków społecznych, pożądaných kierunków zmian oraz oceny zakładanych środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów. Daje też przyszłym adresatom wpływ na treść tworzonych przepisów, zwiększając zaufanie do stanowionego prawa oraz pozytywnie wpływając na jego przestrzeganie.

**9.1.** Jedną z form przeprowadzania konsultacji są wysłuchania publiczne. Zgodnie z art. 8 i 9 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz. U. Nr 30, poz. 207) instytucja ta jest przeznaczona dla projektów ustaw i rozporządzeń. Nie ma jednak przeszkód, by takie wysłuchania przeprowadzać również dla projektów innych aktów normatywnych.

**9.2.** Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, jeśli określone przepisy wprowadzają obowiązek przeprowadzenia konsultacji w zakresie określonego projektu aktu normatywnego, konsultacje takie „winny być nie formalne, lecz rzeczywiste, takie bowiem jest *ratio legis*” przepisów, które wprowadzają taki obowiązek (wyrok TK z dnia 18 stycznia 2005 r., K 15/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 5).

**9.3.** Specyficzną formą, która służy uwzględnianiu opinii określonych podmiotów, są różnego rodzaju procedury powiadamiania (a niekiedy również uzyskiwania zgody) funkcjonujące w ramach instytucji Unii Europejskiej. Przewidują one obowiązek powiadamiania określonych instytucji (np. Komisji, Europejskiego Banku Centralnego itd.). Tego typu obowiązki są bardzo rozbudowane. Jedynie tytułem przykładu można zwrócić uwagę np. na system notyfikacji przepisów technicznych oraz konieczność notyfikacji wszelkich form pomocy publicznej.

**9.3.1.** System notyfikacji przepisów technicznych funkcjonuje obecnie na podstawie dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, s. 1). Nakłada ona na każde państwo członkowskie obowiązek powiadomienia Komisji o wszelkich opracowywanych projektach przepisów technicznych, przez które rozumie się nie tylko specyfikacje techniczne i inne wymagania, ale też przepisy, które wprowadzają zakaz produkcji, przywozu lub wprowadzania produktu do obrotu, świadczenia usług lub prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług lub pośrednio ograniczają te formy działalności. Obowiązek notyfikacji służy ocenie, czy przewidziany środek może stworzyć bariery w swobodnym przepływie towarów w obrębie rynku wewnętrznego i wiąże się z obowiązkiem zawieszenia postępowania legislacyjnego na czas dokonywania tej oceny (szczegółowe terminy są

określone w powołanej dyrektywie; więcej na temat wpływu tej procedury na proces tworzenia prawa w Polsce zob. np. M. Laskowska, *Notyfikacja przepisów technicznych jako element postępowania ustawodawczego – aspekty konstytucyjne* (w:) *Leges ab omni-bus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, pod red. W. Brzozowskiego, A. Krzywonia, Warszawa 2015, s. 325).

W Polsce przepisy wykonawcze dotyczące realizacji omawianych wymagań zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 ze zm.).

W wyroku z dnia 30 kwietnia 1996 r., C-194/94, ECR 1996, nr 4–5, poz. I-2201, w sprawie *CIA Security International SA v. Signalson SA i Securitel SPRL* Trybunał Sprawiedliwości uznał, że „uchylenie obowiązku notyfikacji stanowiące uchylenie proceduralne przy przyjmowaniu danych przepisów technicznych powoduje bezskuteczność tych przepisów technicznych, co oznacza, że nie można się na nie powoływać wobec jednostki”.

### **Przykład:**

W Polsce problem notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej pojawił się np. w związku z brakiem notyfikacji ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który rozpatrywał kilka spraw dotyczących odmowy przez Dyrektora Izby Celnej w Gdyni zmiany, przedłużenia i wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, wniósł do TS wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 19 lipca 2012 r., w połączonych sprawach *Fortuna sp. z o.o., Grand sp. z o.o. i Forta sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Celnej w Gdyni*, C-213/11, C-214/11 i C-217/11, Zb. Orz. 2012, nr 7, s. I-495, orzekł, że „przepisy krajowe tego rodzaju, jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie «przepisy techniczne» w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji [...] w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktu”. Wyrok ten stał się podstawą dla polskich sądów administracyjnych (a w pewnej mierze również sądów karnych) do wydawania orzeczeń uznających przepisy omawianej ustawy za bezskuteczne (zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 listopada 2012 r., III SA/Gd 569/12, LEX nr 1234811).

**9.3.2. Procedury notyfikacji różnego rodzaju form pomocy publicznej w ramach Unii Europejskiej** są bardzo rozbudowane. Najważniejszymi podstawami ich funkcjonowania jest art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90,

poz. 864/2 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, s. 9). W 2009 r. Komisja Europejska opublikowała Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa (Dz. Urz. UE C 136 z 16.06.2009, s. 13).

**10.** Rzetelne zrealizowanie powyższych etapów daje podstawy wyboru optymalnego w danych warunkach sposobu interwencji organów władzy publicznej. Przy wyborze optymalnego w danych warunkach sposobu interwencji należy pamiętać o zasadach: proporcjonalności, subsydiarności i minimalizacji interwencji.

**10.1.** Zasada proporcjonalności jest obecnie wprost wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem 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. Jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP S. Wronkowska sformułowała ogólniejszy pogląd, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Pogląd ten był następnie wielokrotnie cytowany w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zasady proporcjonalności wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy:

- 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana;
- 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów);
- 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli.

Rozpatrując zgodność zakwestionowanych przepisów z zasadą proporcjonalności, należy rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia:

- 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów?
- 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana?

- 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela? (zob. np. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72).

W wyroku z dnia 6 lutego 2007 r., P 25/06, OTK-A 2007, nr 2, poz. 9, Trybunał Konstytucyjny dodał, że zasada proporcjonalności nie ogranicza się jedynie do materii, w których dochodzi do bezpośredniego ograniczenia konkretnych praw lub wolności obywatela. Powinna mieć zastosowanie też w sytuacjach, gdy na obywatela lub inny podmiot prawa nakłada się obowiązek informacyjny w celu uzyskania przez państwo określonego dobra publicznego, jakim jest (choćby tak jak w rozpoznawanej sprawie) uzyskanie sprawnego systemu informatycznego i związanej z nim ewidencji ekonomicznej zakładów pracy chronionej. W takich sytuacjach ciężar, a szczególnie dolegliwość obowiązku, powinny pozostawać w adekwatnym związku z rezultatem oczekiwany przez prawodawcę.

Z kolei w wyroku z dnia 6 lutego 2007 r., SK 2/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 15; Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zastosowanie takich środków prawnych, które unie możliwiają sprawcy naruszenia prawa zachowanie korzyści płynących z owego naruszenia, nie pozostaje w niezgodności z konstytucyjnym wymogiem proporcjonalności ograniczeń wolności i praw (więcej na temat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady proporcjonalności zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008).

**10.2.** W myśl zasady subsydiarności (nazywanej też zasadą pomocniczości), na którą powołano się w preambule Konstytucji RP, władze publiczne powinny ingerować w określoną kategorię spraw wyłącznie wtedy, gdy ingerencja taka byłaby nieskuteczna na niższym poziomie. Oznacza to na przykład, że dana kwestia powinna być rozwiązywana na poziomie prawodawstwa krajowego tylko wtedy, gdy nie jest jej w stanie skutecznie uregulować prawodawca samorządowy.

**10.3.** Zasada minimalizacji interwencji prawodawczej oznacza natomiast, że na interwencję należy się zdecydować tylko wówczas, gdy rzetelnie udowodniono, że stan prawny po interwencji będzie znacząco lepszy od stanu przed interwencją, a użycie innych niż prawne środków oddziaływania było znacznie mniej skuteczne.

Zasadą minimalizacji prawodawczej zajmował się A. Podgórecki, który na podstawie swoich badań sformułował zasadę, w myśl której „lepszą jest norma dotychczasowa niezupełnie poprawna niż norma prawdopodobnie niewadliwa” (A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 88). Wynika to z faktu, że obowiązujące akty normatywne opierają się na całym systemie instytucji, które wspierają ich obowiązywanie i nie należy lekkomyślnie re-

zygnować z tej instytucjonalizacji (tamże, s. 89). Również J. Bafia był zwolennikiem przestrzegania tej zasady. Podkreślał on, że „wydawanie nowych przepisów opłaca się tylko wtedy, gdy korzyści, jakie płyną z ich wydania, przewyższają straty i koszty powstające przez sam fakt zmiany w stanie prawnym” (J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984, s. 51). Jednym z kosztów zmiany prawa jest osłabienie tak ważnych cech systemu prawnego, jak jego stabilność i trwałość, co w konsekwencji prowadzi do spadku zaufania do prawa wśród obywateli. Instrumentalizm w tworzeniu prawa, objawiający się w traktowaniu prawa jako narzędzia umożliwiającego realizację różnych celów w rządzeniu państwem, jest więc kosztowny i szkodliwy. Korzystanie jedynie z prawnych i pomijanie innych niż prawne środków oddziaływań umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów jest przy tym nie tylko szkodliwe i kosztowne, ale przede wszystkim nieskuteczne.

W literaturze podkreśla się, że uzasadnienie projektowanego aktu normatywnego powinno zawierać m.in. analizę dotychczasowego orzecznictwa sądów w danej dziedzinie, w której należy rozważyć, czy „proponowana regulacja jest rzeczywiście niezbędna i [czy – przyp. aut.] realizacji celów, które ma ona osiągnąć, nie da się urzeczywistnić w drodze wykładni istniejących przepisów” (J. Frąckowiak, *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w procesie stanowienia prawa*, PL 2006, nr 1, s. 71).

Dopiero ustalenie, że użycie aktu normatywnego jest w danym przypadku niezbędne, i podanie argumentów przemawiających za takim twierdzeniem dają podstawy do podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu takiego aktu. Zgodnie z § 24 ust. 1 Regulaminu RM organ wnioskujący podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego, jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika w szczególności z:

- 1) obowiązujących przepisów;
- 2) konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej;
- 3) przyjętych strategii lub programów;
- 4) dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

### **Przygotowywanie projektu aktu normatywnego**

**11.** W § 1 ust. 2 ZTP uregulowano metodykę opracowywania projektu aktu normatywnego. Określono w nim kroki, które należy podjąć w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego.

**12.** Po zapoznaniu się z dotychczasowym stanem prawnym obowiązującym w danej dziedzinie należy ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie. Jest to o tyle utrudnione, że pomimo ponawianych w piś-

miennictwie prawniczym postulatów, w Polsce nie prowadzi się systematycznych badań postlegislacyjnych (por. S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, PL 2006, nr 1, s. 19; A. Bierć, *Procedura prawodawcza a dobre prawo*, PL 2006, nr 1, s. 31). W tej sytuacji wiedzy na temat skutków dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie należy szukać w orzecznictwie sądowym i administracyjnym oraz w piśmiennictwie prawniczym. Mogą jej dostarczyć również specjalistyczne badania socjologiczne.

13. Kolejnym etapem jest wyznaczenie celów, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowego aktu normatywnego. Pożądane kierunki zmiany stanu stosunków społecznych w danej dziedzinie (§ 1 ust. 1 pkt 1 ZTP) wyznaczone na samym początku procesu należy przełożyć na cele, jakie mają być zrealizowane przez wydanie konkretnej ustawy.

Cele przyjęte przez prawodawcę mogą mieć charakter długofalowy lub doraźny. Minimalnym wymaganiem w stosunku do celów doraźnych jest, by nie stały one na przeszkodzie realizacji celów długofalowych. Aby tak było, najpierw muszą być wyznaczone cele długofalowe, a cele doraźne powinny być ustalane po wyznaczeniu celów długofalowych i przy ich uwzględnieniu.

W doktrynie często pojawia się postulat przyjmowania planów działalności ustawodawczej, które powinny przynajmniej ogólnie ustalać hierarchię i kolejność realizowania określonych celów. Prawodawca uwzględnił ten postulat w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Zgodnie z art. 3 u.d.l. Rada Ministrów prowadzi wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów obejmujący projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw, projekty rozporządzeń Rady Ministrów. Program taki powinien zawierać m.in.:

- 1) zwięzłą informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie ustawy;
- 2) wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie ustawy;
- 3) wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy;
- 4) imię i nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu ustawy;
- 5) adres strony Biuletynu Informacji Publicznej, na której będą udostępniane projekty ustawy oraz wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem.

W programie prac legislacyjnych uwzględnia się również fakt rezygnacji z prac nad danym projektem ustawy z podaniem przyczyny tej rezygnacji. Podlega on udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, raz na 6 miesięcy roku kalendarzowego, wykaz w zakresie projektów ustaw, co do których określono planowany termin ich przyjęcia przez Radę Ministrów (art. 3a ust. 2).

Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie przygotowują swoje programy prac legislacyjnych w zakresie projektów rozporządzeń. Stosuje się do nich odpowiednio przepisy dotyczące programu prac legislacyjnych Rady Ministrów, odnoszące się do projektów ustaw (art. 4 u.d.l.).

**14.** Po ustaleniu celów, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy, należy sporządzić pełną listę alternatywnych rozwiązań prawnych, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów. Osiągnięciu założonych celów służą wszystkie te regulacje, które zwiększają prawdopodobieństwo, że adresaci tych regulacji będą się zachowywać w sposób, który umożliwi albo wręcz doprowadzi do realizacji założonych celów.

Te same cele mogą być bowiem osiągnięte przy użyciu bardzo różnych rozwiązań prawnych, za pomocą przepisów należących do różnych gałęzi prawa (np. prawo finansowe, prawo cywilne, prawo karne itd.), formułujących zakazy lub nakazy, stwarzających system zachęt albo negatywnych konsekwencji dla określonych zachowań.

**15.** Dla każdego z alternatywnych rozwiązań prawnych, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów, należy sformułować prognozę podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływ na system prawa. Należy przy tym stosować opisaną powyżej metodologię dokonywania oceny skutków regulacji.

**16.** Na etapie rozważania alternatywnych rozwiązań prawnych należy ustalić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia. W tym zakresie § 1 ust. 2 pkt 6 ZTP jest realizacją art. 118 ust. 3 Konstytucji RP i art. 50 u.f.p., cytowanych już w komentarzu do § 1 ust. 1 pkt 3 ZTP.

**17.** Wykonanie wszystkich czynności, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1–6 ZTP, daje podstawy dla dokonania wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego. Na miano optymalnego będzie zasługiwać rozwiązanie, które:

- 1) najskuteczniej prowadzi do realizacji założonych celów;
- 2) wymaga poniesienia najmniej kosztownych nakładów;
- 3) wiąże się z najmniejszą liczbą niepożądanych skutków ubocznych.

Zasadę, że ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej, podkreślił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK 1996, nr 6, poz. 50. Trybunał uznał w nim, że wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać

oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja, i porównać z wartością celu, do którego zmierza. Stwierdzenie, że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji za niezgodną z racjonalnym modelem tworzenia prawa.

Podobnie jak przy wyborze sposobu interwencji organów władzy publicznej, przy wyborze optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego należy pamiętać o omówionych powyżej zasadach: proporcjonalności, subsydiarności i minimalizacji interwencji.

### **Stosowanie zasad wyrażonych w § 1 ZTP do prac nad aktami wykonawczymi**

**18.** Do dnia 1 marca 2016 r. przepisy ZTP, które nakazywały odpowiednie stosowanie zasad sformułowanych dla projektów ustaw do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), stanowiły jedynie o stosowaniu zasad wyrażonych w rozdziałach 2–7 działu I i w dziale II. Oznaczało to, że zasad wyrażonych w § 1 ZTP nie należało stosować, nawet odpowiednio, w ramach prac nad projektami aktów wykonawczych. Było to rozwiązanie nietrafne i z powołanym dniem odesłanie w § 132, 141 i 143 zostało rozszerzone na rozdział I działu I ZTP, a więc również na komentowany przepis.

Obecnie nie ma więc wątpliwości, że stosowanie racjonalnej metodyki prowadzenia prac prawodawczych jest ważne nie tylko w przypadku przygotowywania projektu ustawy, ale również w przypadku przygotowywania projektu każdego innego aktu normatywnego. Zakres stosowania omawianych zasad zależy w dużej mierze od stopnia, w jakim ustawodawca pozostawił swobodę organowi odpowiedzialnemu za wydanie aktu wykonawczego, niemniej jednak w każdym przypadku organ ten może i powinien postępować zgodnie z zasadami wyrażonymi w § 1 ZTP.

### **Historia komentowanej regulacji**

**19.** Regulacja stanowiąca odpowiednik § 1 ZTP występowała jedynie w ZTP z 1939 r. Nie zawierały jej Zasady techniki prawodawczej z 1929 r., ZTP z 1961 r. i ZTP z 1991 r.

Przepis § 1 ZTP z 1939 r. stanowił:

„§ 1. 1. Przygotowanie aktu ustawodawczego wymaga:

- 1) uprzedniego dokładnego zbadania stosunków faktycznych w dziedzinie, którą zamierzamy normować,
- 2) zaznajomienia się z dotychczasowym stanem prawnym,

- 3) wyraźnego ustalenia celu, który chcemy osiągnąć przez wydanie aktu,
  - 4) ustalenia środków prawodawczych, które do tego celu najprościej i najsukuteczniej prowadzą.
2. Przepisy aktu należy układać w ten sposób, aby nie wywoływały skutków wykraczających poza cel zamierzony oraz niejasności lub niepewności w stanie prawnym”.

Porównanie tego przepisu z § 1 współczesnych ZTP prowadzi do wniosku, że regulacja obecna jest bardziej szczegółowa, co zawdzięczamy cytowanym już ustaleniom przedstawicieli teorii prawa dotyczącym modelu racjonalnego prawodawcy.

W obecnej regulacji odpowiednikiem zakazu zawartego w § 1 ust. 2 ZTP z 1939 r. jest nakaz wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego wyrażony w § 1 ust. 2 pkt 6. Taka regulacja bardziej odpowiada realiom tworzenia prawa. Każda bowiem regulacja wywołuje jakieś skutki uboczne i nakaz redagowania przepisów w ten sposób, by nie wywoływały takich skutków, nie mogłby być przestrzegany.

W wyniku nowelizacji, która weszła w życie w dniu 1 marca 2016 r., w komentowanym przepisie punkt dotyczący analizy aktualnego stanu prawnego został przeniesiony z ust. 2 do ust. 1, gdyż słusznie uznano, że analiza ta musi być dokonana już na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o ewentualnym przygotowaniu projektu ustawy. W ramach tej nowelizacji dodano również wzmiankę o tym, że przygotowanie projektu ustawy może być opracowaniem założeń do tego projektu.

### Wybrana literatura

- Kustra E., *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*, Toruń 1980
- Nowak L., *Koncepcja racjonalnego stanowienia norm*, *Studia Metodologiczne* 1967, nr 2
- Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, pod red. W. Szpringera, W. Rogowskiego, Warszawa 2007
- Podgórecki A., *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982
- Wronkowska S., *Zagadnienia racjonalnego tworzenia prawa*, *St. Praw.* 1979, nr 2
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012 (zob. komentarz do § 1)
- Wróblewski J., *Model racjonalnego tworzenia prawa*, *PiP* 1973, z. 11
- Wróblewski J., *Model racjonalnego tworzenia prawa – problemy sporne*, *NP* 1985, nr 2
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985

**§ 2. Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.**

## Zasada kompleksowości ustawy

1. Jednym z czynników, które mają istotny wpływ na skuteczność oddziaływań za pomocą prawa, jest czytelność systemu prawnego. System prawa powinien być tak skonstruowany, by umożliwiać zainteresowanym odnajdywanie odpowiedzi na pytania prawne w możliwie najdogodniejszy sposób (por. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej...*, s. 74). Zasada kompleksowości ustawy wyrażona w § 2 ZTP ma na celu przeciwdziałanie zbytniemu rozproszeniu przepisów regulujących określone zagadnienie. Jest elementem całego systemu zasad, których celem jest zwiększanie czytelności systemu prawnego i ułatwianie wyszukiwania informacji o prawie obowiązującym w danej dziedzinie. Innymi elementami tego systemu są np.:

- zasada wyrażona w § 3 ust. 2 ZTP, zgodnie z którą w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy oraz podmiotowy,
- zasada wyrażona w § 18 ust. 1 ZTP, zgodnie z którą przedmiot ustawy w jej tytule określa się w sposób adekwatnie informujący o jej treści.

2. Przestrzeganie zasady kompleksowości ustawy sprzyja:

- unikaniu luk i sprzeczności w systemie prawa, gdyż powstają one najczęściej wtedy, gdy dana dziedzina spraw jest regulowana fragmentarycznie przez kilka osobnych ustaw,
- systematyzacji i hierarchizacji zasad ogólnych dla danej dziedziny prawa, co ułatwia interpretację i stosowanie danych przepisów,
- regulowaniu danej dziedziny spraw w sposób jednolity i spójny, co pozwala unikać zbędnych powtórzeń.

Budowanie systemu prawnego z czytelnie wyodrębnionych, kompleksowych aktów normatywnych ułatwia zainteresowanym wyszukiwanie informacji o obowiązującym prawie.

3. Przestrzeganie zasady wyrażonej w drugiej części § 2 ZTP wymaga poprawnego wyznaczenia dziedziny spraw podlegającej danej regulacji. Kryteria wydzielania dziedziny stosunków społecznych powinny mieć charakter obiektywny, intersubiektywnie uzasadnialny. Mogą to być kryteria przedmiotowe (rodzaj spraw, które zostaną uregulowane) bądź podmiotowe (krąg podmiotów, do których będzie się odnosić dana regulacja). Z przykładami wydzielania dziedziny spraw podlegających regulacji według kryterium przedmiotowego mamy do czynienia w większości współczesnych kodeksów. Wyjątkiem, a jednocześnie przykładem wydzielania dziedziny spraw podlegających regulacji według kryterium podmiotowego jest ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.). Więcej na temat określania przedmiotowego i podmiotowego zakresu aktu normatywnego zob. komentarz do § 21.

4. We współczesnej praktyce legislacyjnej najczęstszym kryterium, jakie uwzględnia się przy wyznaczaniu dziedziny spraw podlegającej danej regulacji, jest tradycja wydzielenia danej dziedziny w dotychczasowym prawodawstwie. Tradycja taka powoduje, że osoby zainteresowane daną problematyką mają wyrobione wyobrażenie na temat sposobu jej uregulowania w prawie i, wyszukując nową regulację tych samych zagadnień, będą się spodziewać, że prawodawca w podobny sposób dokonał podziału zakresu spraw regulowanych przez poszczególne ustawy. Stabilność systemu prawnego jest jednym z argumentów przemawiających za tym, by bezpodstawnie nie zmieniać sposobu wyznaczania dziedziny spraw podlegającej danej regulacji prawnej.

5. Prawodawca powinien być konsekwentny, a to – w kontekście analizowanych zagadnień – oznacza, że w podobnych przypadkach powinien podobnie definiować zakres spraw regulowanych w danej ustawie. Przykładowo zakres regulacji w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 21) powinien być podobnie wyznaczony, jak w kodeksie spółek handlowych, bo kryterium wyznaczania tego zakresu jest w obu tych ustawach podobne.

6. Dziedziny spraw podlegających regulacji wydziela się z różnym stopniem ogólności. Stopień ten jest najwyższy w przypadku kodeksów, nieco niższy w przypadku ustaw określanych jako „prawo” lub „ordynacja”. Biorąc pod uwagę rolę kodeksów we współczesnym prawodawstwie, podkreśla się, że „podział materii normatywnej danej dziedziny prawa powinien być taki, żeby kodeks regulował jej najważniejsze pojęcia, zasady i instytucje, natomiast ustawy odrębne powinny się ograniczyć do regulacji spraw szczególnych w tej dziedzinie” (M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, PL 2006, nr 1, s. 96).

7. Określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji powinno znaleźć swój wyraz w przepisach ogólnych ustawy (§ 21 ust. 1 ZTP).

8. Realizacji zasady wyrażonej w § 2 ZTP sprzyja takie ukształtowanie procedur prawodawczych, by projekty aktów normatywnych, które mają uregulować kwestie należące do tej samej dziedziny spraw, rozpatrywane były wspólnie. Przykładem takiego rozwiązania jest § 40 ust. 4 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.), zgodnie z którym „w przypadku skierowanych do komisji projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; komisja sporządza wspólne sprawozdanie o tych projektach” (zob. np. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie zastosowania art. 40 ust. 4 regulaminu Sejmu w odniesieniu do projektów ustaw dotyczących problematyki bioetycznej*, PS 2011, nr 2, s. 125).

9. Najważniejszymi wyjątkami od zasady wyrażonej w § 2 ZTP są:

- możliwość zastąpienia samodzielnej regulacji jakiejś kwestii w danej ustawie poprzez odesłanie do innej ustawy; zgodnie z § 22 ZTP odesłanie do innego aktu normatywnego można zamieścić w danej ustawie, gdy uregulowania w nim zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane tą ustawą;
- możliwość przekazania pewnych kwestii szczegółowych do uregulowania w akcie wykonawczym; nie mogą to jednak być kwestie niewyjaśnione lub nasuwające trudności przy opracowywaniu ustawy (§ 70 ZTP).

10. Ocena naruszania zasady wyrażonej w § 2 ZTP pojawiała się stosunkowo rzadko w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 26 września 1989 r., K 3/89, OTK 1989, nr 1, poz. 5, Trybunał stwierdził, że „Konstytucja nie zawiera żadnych postanowień nakładających na Sejm obowiązek ujmowania określonej materii w jednym akcie prawnym, regulującym ją w sposób wyczerpujący. Stąd też praktyka umieszczania w ustawach obok materii, która stanowi zasadniczy przedmiot konkretnego aktu normatywnego, również innej materii, aczkolwiek budzi niekiedy zastrzeżenia z punktu widzenia techniki legislacyjnej, nie może być oceniona jako naruszająca postanowienia obowiązującej Konstytucji”. Z kolei w wyroku z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego. Ustawa nie powinna być zatem aktem prawnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym” (pogląd ten wyrażono w kontekście zasady, o której mowa w § 3 ust. 2 ZTP, i nieco szerzej zostanie omówiony w komentarzu do tego przepisu).

W wyroku z dnia 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „samo uregulowanie określonego zagadnienia w różnych częściach aktu normatywnego, a nawet w różnych aktach normatywnych, tylko w skrajnych wypadkach uznać należałoby za naruszenie Konstytucji. Miałoby to miejsce wówczas, gdy ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby «poważna» dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo” (zob. też wyroki TK: z dnia 8 listopada 2004 r., K 38/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 104; z dnia 13 września 2011 r., P 33/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 71, i z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12, OTK-A 2014, nr 10, poz. 113).

11. Konsekwencją zasady wyrażonej w § 2 ZTP jest to, że ustawy powinny wchodzić w życie w jednym terminie (§ 44 ZTP) wraz z podstawowymi dla nich aktami wykonawczymi (§ 13 ZTP).

**12.** Zasada wyrażona w § 2 ZTP powinna być przestrzegana nie tylko podczas projektowania danej ustawy, ale również wszelkich prac nad nowelizacjami tej ustawy. Dlatego jej ważnym uzupełnieniem są trzy zasady dotyczące projektowania przepisów zmieniających i uchylających:

- w ustawach zmieniających nie należy zamieszczać samodzielnych regulacji dotyczących materii regulowanej ustawą zmienianą (§ 93 ZTP),
- jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, nie opracowuje się projektu nowelizacji, lecz projekt nowej ustawy (§ 84 ZTP);
- ustawę regulującą dotychczas daną dziedzinę spraw uchyla się w całości, bez pozostawiania w mocy poszczególnych jej jednostek systematyzacyjnych, zwłaszcza pojedynczych przepisów (§ 41 ust. 1 ZTP).

**13.** Z zasadą kompleksowości ustawy koresponduje zasada koncentracji prawotwórstwa. Istnienie obok siebie różnych ustaw dotyczących tej samej lub zbliżonej materii obniża czytelność systemu prawnego, utrudnia wyszukiwanie informacji o obowiązującym prawie i prowadzi do problemów z ich stosowaniem. Dlatego współczesny prawodawca powinien prowadzić aktywne działania w celu tzw. koncentracji prawa, czyli łączenie w jednej ustawie wszystkich przepisów regulujących zagadnienia z tej samej dziedziny.

#### **Przykład:**

Dobrym przykładem koncentracji prawotwórstwa może być opracowanie i uchwalenie ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.), która zastąpiła cztery wcześniejsze ustawy.

### **Stosowanie zasad wyrażonych w § 2 ZTP do prac nad aktami wykonawczymi**

**14.** Do dnia 1 marca 2016 r. przepisy ZTP, które nakazywały odpowiednie stosowanie zasad sformułowanych dla projektów ustaw do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), stanowiły jedynie o stosowaniu zasad wyrażonych w rozdziałach 2–7 działu I i w dziale II. Oznaczało to, że zasad wyrażonych w § 1 ZTP nie należało stosować, nawet odpowiednio, w ramach prac nad projektami aktów wykonawczych. Było to rozwiązanie nietrafne i z powołanym dniem odesłanie w § 132, 141 i 143 zostało rozszerzone na rozdział I działu I ZTP, a więc również na komentowany przepis. Należy jednak pamiętać, że dla aktów wykonawczych odpowiednia zasada została sformułowana w § 119 ZTP. Zgodnie z tym przepisem na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu, i tylko jeżeli jedno upoważnienie

ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie. Zgodnie z § 141 i 143 ZTP zasady te stosuje się odpowiednio do aktów wewnętrznie obowiązujących (w tym przypadku ZTP wyraźnie dopuszczają w § 138 ust. 2, że na podstawie jednego przepisu prawnego, o którym mowa w § 134, można wydać więcej niż jedną uchwałę albo więcej niż jedno zarządzenie) i aktów prawa miejscowego. O zakresie regulacji danego aktu wykonawczego decyduje ustawodawca, konstruując przepisy upoważniające. W przypadku aktów wykonawczych nie ma potrzeby odwoływać się do zasady wyrażonej w § 2 ZTP.

Jeszcze przed nowelizacją Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w trzech wyrokach wyraził pogląd, w myśl którego postanowienia zawarte w § 2 ZTP mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego w związku z tym, że Zasady dotyczą także tego rodzaju aktów, a § 2 ZTP mieści się w przepisach ogólnych, które ze swojej istoty odnoszą się także i do tego rodzaju aktów normatywnych (wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 23 lutego 2006 r., IV SA/Wr 795/04, CBOSA, z dnia 19 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 581/04, CBOSA, z dnia 1 sierpnia 2006 r., IV SA/Wr 624/05, CBOSA). Sąd ten odwoływał się do § 2 ZTP w specyficznej sytuacji. Stwierdzał istotne naruszenie prawa przez podstawowy przepis danego aktu prawa miejscowego i następnie, odwołując się do § 2 ZTP, stwierdzał nieważność całego aktu normatywnego, uznając, że bez takiego podstawowego przepisu akt nie może się ostać w systemie prawnym, gdyż naruszałoby to właśnie § 2 ZTP.

Powołanie się w takich sytuacjach na § 2 ZTP jest błędne. Poprawne byłoby odwołanie się do § 119 ZTP. Ze względu na ten przepis w zw. z § 132, 141 i 143 ZTP należy bowiem uznać, że do projektów aktów wykonawczych nie stosuje się, nawet odpowiednio, zasad wyrażonych w § 2 ZTP.

## Historia komentowanej regulacji

15. Zasady techniki prawodawczej z 1929 r. nie zawierały regulacji stanowiącej odpowiednik § 2 ZTP. Pojawiła się ona w ZTP z 1939 r., w których § 2 miał następujące brzmienie:

„§ 2. Akt ustawodawczy powinien ujmować zagadnienie w jego całokształcie. Nie można poprzestawać na opracowaniu przepisów fragmentarycznych, czyniących zadość doraźnej potrzebie, lecz pozostawiających poza obrębem aktu istotne części zagadnienia”.

Była to regulacja merytorycznie podobna do obecnie przyjętej, ale wyrażona w nieco bardziej dydaktyczny sposób.

W ZTP z 1961 r. odpowiednikiem obecnego § 2 ZTP był § 17 ust. 1 i 2, zgodnie z którym:

„§ 17. 1. Projekt aktu ustawodawczego powinien obejmować całokształt lub możliwie szeroki zakres wiążących się ze sobą zagadnień bez rozpraszania pokrewnych materii w kilku aktach ustawodawczych.

2. Należy unikać opracowywania projektów aktów ustawodawczych, które dotyczą zagadnień zbyt wąskich, wybitnie specjalistycznych; zagadnienia te należy włączać do projektów aktów ustawodawczych obejmujących podstawowe zagadnienia”.

Do zasady tej nawiązywał również § 9 tego dokumentu, zgodnie z którym:

„§ 9. Projekt aktu ustawodawczego powinien regulować wszystkie zagadnienia zasadnicze dla rozwiązania sprawy, natomiast unormowanie spraw szczegółowych lub ulegających częstym zmianom przekazywać do aktów wykonawczych”.

W czasie obowiązywania ZTP z 1961 r. omawiana regulacja wspierana była przez pismo okólne nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1971 r. w sprawie opracowywania projektów oraz stosowania przepisów prawnych (M.P. Nr 41, poz. 263), w którym ust. 1 stanowił:

„1. Zgodnie z przyjętymi i obowiązującymi zasadami opracowywane projekty ustaw, rozporządzeń, uchwał Rady Ministrów i innych aktów prawnych powinny regulować wszystkie zagadnienia zasadnicze dla rozwiązania określonego problemu w sposób kompleksowy, a tylko w wypadkach, gdy jest to niezbędne, uregulowanie spraw szczegółowych lub ulegających częstym zmianom można odsyłać do aktów wykonawczych niższego rzędu”.

W ZTP z 1991 r. odpowiednikiem obecnego § 2 ZTP był § 1 ust. 1, który różnił się od obecnego uregulowania jedynie tym, że stanowił, iż ustawa powinna normować daną dziedzinę spraw „możliwie wyczerpująco”, a nie po prostu „wyczerpująco” – obecne uregulowanie jest zatem bardziej precyzyjne.

### Wybrana literatura

Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015 (zob. rozdz. II pt. „Działania poprawiające czytelność systemu obowiązujących przepisów prawnych”)

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012 (zob. komentarz do § 2)

*Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003 (zob. komentarz P. Bielskiego do § 2)

**§ 3. 1. Ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków.**

**2. W ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi).**

**3. Ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą.**

1. Zasady wyrażone w § 3 ZTP są kolejnymi, po zasadzie wyrażonej w § 2 ZTP, elementami systemu zasad, których celem jest zwiększanie czytelności systemu prawa i ułatwianie wyszukiwania odpowiedzi na pytanie o to, jak prawo reguluje daną kwestię. Zasada wyrażona w ust. 1 tego przepisu dotyczy nieco innego aspektu tego systemu niż zasady wyrażone w ust. 2 i 3. Te ostatnie dotyczą zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy i z tego powodu powinny być raczej uregulowane razem z zasadą wyrażoną w § 2 ZTP lub jako samodzielny przepis niż razem z zasadą wyrażoną w ust. 1. Również S. Wronkowska i M. Zieliński zauważają, że § 3 ZTP reguluje dwa różne zagadnienia (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad...*, s. 29).

2. Zasada wyrażona w § 3 ust. 1 służy czytelności systemu prawnego w ten sposób, że stara się ograniczać występowanie sytuacji, w której dotarcie do zasadniczej w danej dziedzinie ustawy nie daje jeszcze pewności co do tego, jak prawo reguluje daną kwestię. Upewnienie się, że od danej zasady prawo nie przewiduje wyjątków, jest trudne i może stanowić swego rodzaju pułapkę, zwłaszcza dla osób nieposiadających specjalistycznej wiedzy prawniczej z danej dziedziny. Dlatego też prawodawca powinien w przepisach ogólnych ustawy:

- informować o tym, że zasady przewidziane w danej ustawie nie dotyczą określonych spraw lub podmiotów w przepisach ogólnych ustawy (zob. § 21 ust. 1 pkt 1 ZTP),
- odsyłać do innych aktów prawnych, gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane ustawą (zob. § 22 ZTP).

3. Z zasady wyrażonej w § 3 ust. 1 ZTP nie wynika zakaz wprowadzania wyjątków. Zarówno w obrębie jednej ustawy, jak i pomiędzy różnymi ustawami zawsze będą występowały regulacje ogólne i szczególne, które regulują jakieś kwestie w sposób odmienny od zasad ogólnych. Dowodem na to jest trwałość zasady *lex specialis derogat legi generali*. Chodzi jedynie o to, by liczba wyjątków i technika ich wprowadzania nie zakłócały czytelności systemu prawnego.

4. Zasada wyrażona w § 3 ust. 1 koresponduje również z zasadą wyrażoną w § 5 ZTP, zgodnie z którą przepisy ustawy redaguje się, unikając nadmiernej szczegółowości. To właśnie nadmierna szczegółowość może być powodem wprowadzania dużej liczby

wyjątków, a z drugiej strony nieumiejętność formułowania ogólnych zasad w zgodzie z § 3 ust. 1 ZTP może prowadzić do redagowania przepisów w sposób nadmiernie szczegółowy.

5. System prawny jest przejrzysty, gdy jego elementy składowe są konstruowane w sposób czytelny i konsekwentny, a jednocześnie są odpowiednio oznaczone. Zasada konsekwencji wymaga, by przepisy zgrupowane w jednej ustawie tworzyły pewną całość wyodrębnioną według zrozumiałych kryteriów (konsekwencja w określaniu zakresu ustawy) oraz żeby ta całość była oznaczona adekwatnym dla treści tytułem (§ 18 ust. 1 ZTP). Ten drugi element zależy od pierwszego – trudno jest adekwatnie zatytułować ustawę, której zakres przedmiotowy lub podmiotowy określono w sposób błędny. Taka konsekwencja chroni przed pułapkami osoby, które szukają odpowiedzi na konkretne pytanie prawne.

6. Zasada konsekwencji w określaniu zakresu ustawy składa się z dwóch elementów – pozytywnego i negatywnego. Element pozytywny wyrażono w § 2 ZTP, który nakazuje całość danej materii regulować w jednym akcie normatywnym. W § 3 ust. 2 ZTP wyrażono element negatywny, który zakazuje zamieszczać w ustawie przepisy, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy oraz podmiotowy.

Zakres przedmiotowy to stosunki społeczne, które reguluje dana ustawa. Zakres podmiotowy to krąg podmiotów, do których się odnosi. Zakres przedmiotowy i podmiotowy sygnalizowany jest w tytule ustawy w ramach określenia jej przedmiotu i bardziej szczegółowo opisywany w przepisach ogólnych tej ustawy. Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 1 ZTP zakres ten może być określony w sposób pozytywny (przez określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy) oraz w sposób negatywny (przez określenie zakresu spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji). Zasada wyrażona w § 3 ust. 2 ZTP odnosi się do obu tych sytuacji. Jeśli jakąś kategorię spraw lub podmiotów wyłączono z zakresu spraw regulowanych daną ustawą w przepisach ogólnych tej ustawy, niedopuszczalne jest wprowadzanie w niej jakiegokolwiek regulacji dotyczącej spraw lub podmiotów należących do tej kategorii.

#### **Przykład naruszenia omawianych reguł:**

Artykuł 29a u.o.a.n. „określa” zawartość Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej oraz podmiot wydający ten dziennik. Jednocześnie w przepisach ogólnych tej ustawy art. 1 ust. 3 stanowi, że „zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych Unii Europejskiej oraz zasady i tryb wydawania Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, zwanego dalej „Dziennikiem UE”, określają przepisy Unii Europejskiej”.

7. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada wyrażona w § 3 ust. 2 ZTP pojawiła się w kontekście zakresu przedmiotowego pojęcia poprawki do ustawy. W wyroku z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego. Ustawa nie powinna być zatem aktem normatywnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym. Wynika stąd generalny zakaz dowolnego «obudowywania» projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materią, której ustawa dotyczy. Zgodnie bowiem z elementarnym wręcz rozumieniem pojęcia ustawy jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego, zbudowany w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny i logiczny sposób. Tak więc stwierdzić można, że ograniczenia zakresu przedmiotowego pojęcia poprawki do ustawy wynikają również z samej koncepcji ustawy”.

8. Bardzo restrykcyjnie podchodził Trybunał do możliwości zamieszczania w ustawie budżetowej przepisów wykraczających poza jej zakres przedmiotowy. Wiąże się to z wyodrębnieniem tzw. materii budżetowej. W orzeczeniu z dnia 10 stycznia 1995 r., K 16/93, OTK 1995, nr 1, poz. 1, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że skoro budżet uchwalony w formie ustawy budżetowej ma charakter planu finansowego państwa, nie powinien zawierać norm prawnych określających prawa osób trzecich. Potwierdził to w orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12, w którym stwierdził m.in., że włączanie do ustawy budżetowej norm kształtujących sytuację prawną jednostki, a zwłaszcza służących do nakładania na obywateli i inne podmioty jakichkolwiek ciężarów finansowych, jest sprzeczne z zasadą odrębności materii budżetowej.

9. Ważnym elementem konsekwencji w czytelnym budowaniu systemu prawnego jest zasada wyrażona w § 3 ust. 3 ZTP. Jest ona odpowiednikiem zasady wyrażonej w § 3 ust. 2 ZTP, dotyczącym przepisów zmieniających lub uchylających inne przepisy. Takie przepisy powinny być zamieszczane w ustawach, w których adresaci tych przepisów będą się ich spodziewali i w których będą ich szukać. Dlatego też w danej ustawie nie powinno się zawierać przepisów zmieniających lub uchylających przepisy regulujące sprawy nienależące do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego i niezwiązane z tym zakresem.

Z tego wynika, że wprowadzenie do danej ustawy przepisów zmieniających lub uchylających przepisy innej ustawy jest dopuszczalne tylko w przypadku wystąpienia jednej z dwóch przesłanek:

- ustawa zmieniana lub uchylana reguluje sprawy należące do tego samego zakresu przedmiotowego lub podmiotowego, co w ustawie zmieniającej (uchylającej),
- ustawa zmieniana lub uchylana reguluje sprawy związane z zakresem spraw regulowanych w ustawie zmieniającej (uchylającej).

10. Z przykładem sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie doszukał się spełnienia żadnej z tych przesłanek, mieliśmy do czynienia w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45, w którym Trybunał stwierdził, że przesłanki umieszczenia w ustawie znowelizowanej, w segmencie odnoszącym się do adwokatury, przepisu dotyczącego świadczenia pomocy prawnej przez osoby nieposiadające statusu adwokata (aplikanta adwokackiego) są całkowicie niezrozumiałe, i uznał, że przepis wprowadzający taką zmianę nie spełnia standardów dostatecznej określoności prawa, tj. wymogów wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP.

11. Do innych wniosków doszedł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2006 r., P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171. W sprawie tej podniesiono zarzut, że art. 10 pkt 9 wprowadzono do ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 ze zm.) za pomocą art. 11 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. Nr 139, poz. 1323 ze zm.) wbrew zasadom techniki prawodawczej. Trybunał stwierdził, że w zakresie przedmiotowym ustawy nowelizującej może się mieścić zwolnienie z opłat sądowych wierzyciela dochodzącego zapłaty należności wynikających z transakcji handlowych, o których mowa w tej ustawie, a jednocześnie że najwłaściwszym miejscem dla regulowania takiego zwolnienia jest ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Na tej podstawie Trybunał przyjął, że takie dokonanie nowelizacji nie może budzić zastrzeżeń natury konstytucyjnej.

12. W przypadku ustaw zawierających tylko przepisy zmieniające odpowiednikiem zasady wyrażonej w § 3 ust. 3 ZTP jest zasada wyrażona w § 92 ZTP. Zgodnie z tym przepisem jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę, a odstępianie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

### **Stosowanie zasad wyrażonych w § 3 ZTP do prac nad aktami wykonawczymi**

13. Do dnia 1 marca 2016 r. przepisy ZTP, które nakazywały odpowiednie stosowanie zasad sformułowanych dla projektów ustaw do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), stanowiły jedynie o stosowaniu zasad wyrażonych w rozdziałach 2–7 działu I i w dziale II. Oznaczało to, że zasad wyrażonych w § 1 ZTP nie należało stosować, nawet odpowiednio, w ramach prac nad projektami aktów wykonawczych. Było to rozwiązanie nietrafne i z powołanym dniem odesłanie w § 132, 141 i 143 zostało rozszerzone na rozdział I działu I ZTP, a więc również na komentowany przepis. Mimo to zasady wyrażone w § 3 ust. 2 i 3 ZTP nie znajdują bezpośredniego zastosowania przy

redagowaniu tekstów aktów wykonawczych, gdyż istnieją bardziej szczegółowe regulacje tych kwestii.

Odpowiednikiem zasady sformułowanej w § 3 ust. 2 ZTP dla aktów wykonawczych jest zasada wyrażona w § 115 ZTP, zgodnie z którym w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Odpowiednikiem zasady sformułowanej w § 3 ust. 3 ZTP dla aktów wykonawczych są zasady wyrażone w § 129 ZTP, regulującym przypadki, w których dopuszcza się nowelizację rozporządzenia, i w § 126 ZTP, który reguluje przypadki wprowadzania do rozporządzeń przepisów uchylających. Zasady te stosuje się odpowiednio do uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP).

Nieco inaczej przedstawia się stosowanie zasady wyrażonej w § 3 ust. 1 ZTP do aktów wykonawczych. Zasada ta nie ma swojego odpowiednika w dziale V ZTP. W świetle obowiązujących przepisów należy więc uznać, że również akty wykonawcze należy tak konstruować, by od przyjętych w nich zasad nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków.

### Historia komentowanej regulacji

14. Zasady techniki prawodawczej z 1929 r. nie zawierały jeszcze regulacji stanowiącej odpowiednik zasad wyrażonych w § 3 ZTP. Po raz pierwszy kwestie te uregulowano w ZTP z 1939 r. Przepis § 3 ust. 1 tych Zasad stanowił:

„§ 3. 1. Należy tak ujmować zasadnicze konstrukcje prawne, aby od przyjętych w nich zasad nie trzeba było wprowadzać zbyt licznych wyjątków”.

Z kolei § 8 ust. 1 stanowił:

„§ 8. 1. Nie należy łączyć w jednym akcie ustawodawczym przedmiotów różnorodnych, ani też zmieniać lub uchylać przepisów, nie wiążących się ściśle z zakresem aktu”.

Pierwszy z tych przepisów stanowił odpowiednik obecnego § 3 ust. 1, zaś drugi – obecnego § 3 ust. 2 i 3 ZTP.

Zasady techniki prawodawczej z 1961 r. zawierały jedynie odpowiednik obecnego § 3 ust. 1 ZTP. Był nim § 15 ust. 2, zgodnie z którym:

„§ 17. 2. Normy prawne należy w projekcie aktu ustawodawczego tak ujmować, aby nie wymagały wprowadzenia zbyt licznych wyjątków”.

W ZTP z 1991 r. odpowiednikiem obecnego § 3 ust. 1 ZTP był § 1 ust. 2, który różnił się od obecnego uregulowania jedynie stylistycznie. Natomiast odpowiednikiem obecnych § 3 ust. 2 i 3 był § 2, który stanowił:

- „§ 2. 1. Ustawa powinna dokładnie określać stosunki, jakie reguluje, oraz podmioty, do których się odnosi (zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy).  
2. W ustawie nie należy zamieszczać przepisów, które normowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy lub podmiotowy.  
3. Ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów normujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego albo się z nim nie wiążą”.

Wydaje się, że rozwiązanie z 1991 r. było bardziej poprawne, gdyż zasady uregulowane w obecnym § 3 ust. 2 i 3 ZTP stanowią odrębną myśl wobec zasady wyrażonej w § 3 ust. 1 ZTP i zamieszczenie ich w jednym paragrafie stanowi naruszenie § 55 ZTP, który w zw. z § 132 ZTP stanowi, że każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny paragraf.

### Wybrana literatura

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012 (zob. komentarz do § 3)

*Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003 (zob. komentarz P. Bielskiego do § 3)

**§ 4. 1. Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.**

**2. W ustawie nie powtarza się również postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe.**

**3. W ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2; nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych.**

**4. W ustawie nie można zamieszczać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych, w tym umów i aktów, o których mowa w ust. 2.**

### Wprowadzenie

1. System prawny powinien tworzyć pewną spójną całość, która powinna być skonstruowana w sposób czytelny, ułatwiający wyszukiwanie informacji. Czytelność systemu prawnego mogą zaburzać liczne nieuzasadnione powtórzenia. Powtórzenia mogą

mieć charakter wewnętrzny (w obrębie tej samej ustawy) lub zewnętrzny (w różnych ustawach) – por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad...*, s. 34. O zakazie powtórzeń w ramach danej ustawy mówią § 21 i 23 ZTP, natomiast w § 4 ust. 1 ZTP wyrażono zakaz powtórzeń zewnętrznych.

Z zakazem powtórzeń koresponduje zakaz zamieszczania w aktach normatywnych wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych (§ 11 ZTP). Tworzą one wspólnie zasadę zamieszczania w aktach normatywnych tylko takich wypowiedzi, które są niezbędne dla odtworzenia norm prawnych. Ta zasada zaś stanowi odpowiednik jednej z dyrektyw wykładni językowej, zgodnie z którą niedopuszczalne jest ustalanie znaczenia normy prawnej w taki sposób, by pewne jej części były traktowane jako zbędne (zob. np. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 79–80; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 150–152). Prawodawca musi unikać zbędnych powtórzeń, bo inaczej organy stosujące prawo będą starały się w drodze interpretacji nadać tym powtórzeniom jakieś nowe znaczenie normatywne, odmienne od znaczenia przepisu powtarzanego i w obrocie prawnym znajdą się przepisy wyrażające nie to, co było intencją prawodawcy. W wielu orzeczeniach sądy przyjmują takie, a nie inne znaczenie określenia użytego w akcie normatywnym, argumentując, że odmienna interpretacja oznaczałaby przyjęcie, iż przepis wprowadzający ten termin stanowi „zbędne *superfluum*” (zob. np. uchwała SN z dnia 26 listopada 1993 r., III CZP 63/93, OSNC 1994, nr 6, poz. 132, i wyrok SN z dnia 8 maja 1970 r., I CR 48/70, OSNC 1971, nr 4, poz. 65).

## 2. Przestrzeganiu zakazu powtórzeń zewnętrznych służą:

- wyodrębnianie w systemie prawnym ustaw zawierających zasady ogólne dla całej gałęzi prawa (w szczególności kodeksów),
- wyodrębnianie w systemie prawnym ustaw zawierających przepisy proceduralne wspólne dla całej gałęzi prawa,
- przestrzeganie zasad koncentracji prawotwórstwa (zob. komentarz do § 2 ZTP),
- stosowanie odesłań zewnętrznych (zob. § 4 ust. 3, § 22 i 156 ZTP).

3. Zakaz powtórzeń stanowi swego rodzaju konkurencję dla nakazu regulowania danej dziedziny spraw w sposób wyczerpujący w jednej ustawie (§ 2 ZTP) oraz nakazu regulowania w danym przepisie prawnym wszystkich elementów danej normy prawnej (§ 25 ust. 1 ZTP). W tym ostatnim przypadku obowiązujące ZTP przewidują wyraźny wyjątek polegający na tym, że przepis podstawowy może wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi, pomijając określenie adresata lub okoliczności, w jakich dane zachowanie jest nakazywane lub zakazywane, jeśli adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie lub w przepisach ogólnych tej samej ustawy.

## **Zakaz powtarzania przepisów Konstytucji RP**

4. W polskim systemie prawnym szczególne znaczenie ma zakaz powtarzania w ustawach przepisów Konstytucji RP. Powtórzenie przepisów Konstytucji RP bądź jakichkolwiek zasad wynikających bezpośrednio z jej przepisów stanowi naruszenie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP ze względu na wyrażoną w tym przepisie zasadę bezpośredniego stosowania jej przepisów. W wyroku z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że istota bezpośredniego stosowania określonych norm prawnych sformułowanych w konstytucji polega na tym, że nie należy ich rozwijać w aktach niższego rzędu. W wielu przypadkach Konstytucja RP wyraźnie wskazuje, w jakim zakresie regulacja ustawowa musi rozwinąć jej postanowienia.

## **Zakaz powtarzania przepisów ratyfikowanych umów międzynarodowych**

5. Zasada wyrażona w § 4 ust. 2 ZTP z jednej strony służy, podobnie jak zasada wyrażona w § 4 ust. 1 ZTP, budowaniu systemu prawa w sposób czytelny. Z drugiej strony zasada ta jest konsekwencją miejsca ratyfikowanych umów międzynarodowych w polskim systemie źródeł prawa. Miejsce to wyznacza w sposób ogólny art. 9 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W sposób bardziej szczegółowy kwestie te ustala art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Przestrzeganiu zakazu powtarzania przepisów ratyfikowanych umów międzynarodowych służy stosowanie techniki odesłań zewnętrznych (§ 4 ust. 3, § 22 i 156 ZTP), przy czym pamiętać należy, że zarówno zakaz, jak i możliwość posłużenia się odesłaniem dotyczą tylko przepisów umów, które ogłoszono w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Możliwość odstąpienia od ogłoszenia aneksu lub załącznika do ratyfikowanej umowy międzynarodowej wynika z art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.). W takiej jednak sytuacji nie można odsyłać do przepisów zawartych w danym aneksie lub załączniku.

6. Zakaz powtarzania przepisów ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczy również tzw. prawa pierwotnego Unii Europejskiej, a więc traktatów założycielskich. Wynika to również z art. 2 Traktatu z Aten (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.).

## Zakaz powtarzania przepisów prawa wtórnego Unii Europejskiej

7. Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Z punktu widzenia techniki prawodawczej oznacza to, że postanowienia aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, dające się bezpośrednio stosować nie powinny być powtarzane w polskich ustawach (§ 4 ust. 2 ZTP).

W praktyce najważniejszą kategorią, której dotyczy ten przepis, jest obecnie prawo stanowione przez organy Unii Europejskiej. Te przepisy prawa Unii Europejskiej, które są stosowane w sposób bezpośredni, nie powinny być powtarzane w polskich ustawach. Spośród wszystkich rodzajów aktów prawnych, o których mówi art. 288 TFUE, czyli rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń i opinii, tylko rozporządzenia mają charakter ogólny, a jednocześnie są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Tak więc to do nich odnosi się zakaz przewidziany w § 4 ust. 2 ZTP.

Z zasady bezpośredniego stosowania rozporządzeń wynika, że akty te stają się integralną częścią porządku prawnego w państwach członkowskich bez dokonywania jakichkolwiek dodatkowych czynności przez prawodawców krajowych. Obowiązkiwanie rozporządzeń zależy tylko od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Niedopuszczalne jest nie tylko wydawanie aktów niezgodnych z rozporządzeniami, ale też jakiegokolwiek modyfikowanie, doprecyzowywanie czy uzupełnianie przepisów rozporządzeń, definiowanie określeń, którymi się posługują rozporządzenia, lub powtarzanie ich przepisów w prawie krajowym.

Jedynie w pewnych przypadkach możliwe jest wydanie aktów wykonawczych w stosunku do rozporządzeń. Sytuacje te muszą wynikać (bezpośrednio lub pośrednio) z przepisów danego rozporządzenia i być niezbędne do zapewnienia mu skuteczności. Dotyczą one zazwyczaj:

- określenia właściwości organów krajowych w sprawach uregulowanych w rozporządzeniu,
- określenia sankcji za naruszenie przepisów rozporządzenia.

W treści przepisu upoważniającego do wydania takiego aktu wykonawczego wyjątkowo dopuszczalne jest powtórzenie jakiegoś sformułowania zawartego w rozporządzeniu unijnym, zakaz powtórzeń odnosi się bowiem przede wszystkim do przepisów merytorycznych (tak też P. Radziejewicz, glosa do postanowienia TK z dnia 24 marca 2009 r., U 6/07, PS 2011, nr 6, s. 174).

W prawie krajowym nie wprowadza się też przepisów nakazujących stosowanie przepisów rozporządzeń (więcej na ten temat w komentarzu do zasady wyrażonej w § 4 ust. 4 ZTP).

**8. Zakaz powtarzania przepisów rozporządzeń wspólnotowych w prawie krajowym** był wielokrotnie podkreślany w orzecnictwie Trybunału Sprawiedliwości.

W wyroku z dnia 10 października 1973 r. w sprawie *Variola*, 34/73, ECR 1973, nr 7, s. 981, pkt 10, Trybunał podkreślił, że bezpośrednia skuteczność rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie i stosowanie jest niezależne od jakichkolwiek działań wdrażających w prawie krajowym (podobnie w wyroku z dnia 2 lutego 1977 r. w sprawie 50/76 *Amsterdam Bulb*, ECR 1977, nr 1, s. 137, pkt 4 i 5). W wyroku z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie *Bollmann*, 40/69, ECR 1970, nr 1, s. 69, pkt 4, Trybunał podkreślił, że jeśli rozporządzenie nie stanowi inaczej, w prawie krajowym nie można wprowadzać środków wykonania rozporządzenia wspólnotowego, które miałyby na celu zmianę lub uzupełnienie jego przepisów. W wyroku z dnia 31 stycznia 1978 r. w sprawie *Fratelli Zerbone*, 94/77, ECR 1978, nr 1, s. 99, pkt 27, Trybunał uznał, że w prawie krajowym nie można ustalać wiążącej interpretacji przepisów rozporządzeń, nawet jeśli jego stosowanie sprawia trudności interpretacyjne.

Jednocześnie w wyroku z dnia 28 marca 1985 r. w sprawie *Komisja v. Włochy*, 272/83, ECR 1985, nr 3, s. 1057, pkt 2, Trybunał uznał, że w sytuacji, gdy dane kwestie są regulowane zarówno na poziomie prawa wspólnotowego, krajowego, jak i miejscowego, powtórzenie niektórych przepisów rozporządzenia wspólnotowego w akcie wykonawczym w celu osiągnięcia spójności przepisów tego aktu oraz ich prawidłowego zrozumienia ze strony adresatów nie narusza prawa wspólnotowego.

**9. Zakaz powtarzania przepisów aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej** nie dotyczy pozostałych aktów, o których mowa w art. 288 TFUE, czyli dyrektyw, decyzji, zaleceń i opinii, gdyż tylko rozporządzenia są bezpośrednio stosowane. Dyrektywy mogą wyjątkowo stać się bezpośrednio skuteczne, ale tylko w braku ich implementacji ze strony prawodawcy krajowego, a więc nie dotyczy to sytuacji, gdy w prawodawstwie krajowym powtórzono jakieś przepisy dyrektywy.

### **Zakaz powtarzania przepisów prawa ustanowionego przez organizacje międzynarodowe**

**10.** Poza aktami prawa unijnego, do „aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (§ 4 ust. 2 ZTP), zaliczyć można uchwały takich organizacji, jak:

- Światowa Organizacja Zdrowia (WHO),
- Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO),
- Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO).

**10.1.** Zgodnie z art. 21 Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia (Dz. U. z 1948 r. Nr 61, poz. 477 ze zm.) Zgromadzenie Zdrowia WHO może uchylać przepisy dotyczące:

- a) sanitarnych i kwarantannowych wymagań oraz innych środków mających na celu zapobieganie międzynarodowemu rozpowszechnianiu się choroby;
- b) mianownictwa chorób, przyczyn śmierci oraz czynności służby zdrowia;
- c) standardów czynności diagnostycznych dla użytku międzynarodowego;
- d) standardów bezpieczeństwa, czystości i mocy produktów biologicznych, farmaceutycznych i podobnych, znajdujących się w handlu międzynarodowym;
- e) ogłaszania i oznaczania produktów biologicznych, farmaceutycznych i podobnych, znajdujących się w handlu międzynarodowym.

**10.2.** Zgodnie z art. 37 i 54 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.), Rada ICAO może ustanawiać międzynarodowe normy i zalecone metody postępowania dotyczące wszelkich zagadnień związanych z bezpieczeństwem, regularnością i sprawnością żeglugi powietrznej, w tym w szczególności:

- a) systemów łączności i udogodnień dla żeglugi powietrznej, łącznie ze znakowaniem naziemnym,
- b) cech charakterystycznych portów lotniczych i pól wzlotów,
- c) reguł lotniczych i metod kontroli ruchu lotniczego,
- d) wydawania licencji personelowi eksploatacyjnemu i mechanicznemu,
- e) zdatności statków powietrznych do lotu,
- f) rejestracji i identyfikacji statków powietrznych,
- g) gromadzenia i wymiany informacji meteorologicznych,
- h) ksiąg pokładowych,
- i) map i planów lotniczych,
- j) formalności celnych i imigracyjnych,
- k) statków powietrznych w niebezpieczeństwie i dochodzeń w sprawie wypadków.

**10.3.** Zgodnie z art. 7 lit. d Konwencji dotyczącej Światowej Organizacji Meteorologicznej, podpisanej w Waszyngtonie dnia 11 października 1947 r. (Dz. U. z 1951 r. Nr 11, poz. 85 ze zm.) Kongres WMO uchyla przepisy techniczne, dotyczące praktyki i postępowania w dziedzinie meteorologii.

**10.4.** Uchwały ICAO, WMO i WHO są tworzone w systemie *contracting out*, który polega na tym, że uchwały wchodzi w życie i stają się wiążące dla państw człon-

kowskich, chyba że dane państwo zgłosi sprzeciw (więcej na ten temat N. Buchowska, *Wykonywanie kompetencji prawotwórczych przez organizacje międzynarodowe w ramach systemu contracting out*, RPEiS 2008, z. 4, s. 29). Uchwały te w większości przypadków nie są publikowane w sposób urzędowy w języku polskim. W dodatku w większości tego typu organizacje państwa członkowskie są zobowiązane do przyjmowania w swoim prawodawstwie rozwiązań wzorowanych na uchwałach tych organizacji. Wszystko to powoduje, że w przypadku tej kategorii aktów normatywnych zasada wynikająca z § 4 ust. 2 ZTP ulega poważnym ograniczeniom. Transponowanie przepisów zawartych w powołanych uchwałach może się bowiem okazać korzystne z punktu widzenia ich praktycznej dostępności dla obywateli polskich, nie wydaje się też zagrożeniem dla systemu prawnego omawianych organizacji międzynarodowych. W praktyce tak się właśnie dzieje i wiele merytorycznych postanowień zawartych w uchwałach ICAO, WMO i WHO ma swoje odpowiedniki w przepisach prawa krajowego państw członkowskich tych organizacji. Jeśli więc ze statutu danej organizacji międzynarodowej wynika zasada inna niż wyrażona w § 4 ust. 2 ZTP, to ma ona oczywiście pierwszeństwo przed ZTP jako zasada wynikająca z aktu dużo wyższej rangi.

**11.** Inny charakter mają zalecenia i wytyczne takich organizacji, jak Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO). Są to akty niewiążące, nie ma zatem żadnych przeciwwskazań, by ich przepisy powtarzać w polskich ustawach lub rozporządzeniach.

### Stosowanie odesłań

**12.** Mimo że zakaz powtórzeń wewnętrznych uregulowano w innym miejscu, w § 4 ust. 3 ZTP uregulowano podstawowy sposób unikania powtórzeń zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, których zakazuje § 4 ust. 1 ZTP. Sposobem tym jest stosowanie odesłań. Z umieszczenia tego przepisu w tym właśnie miejscu należy wyciągnąć wnioski, że dla twórców ZTP celem posługiwania się odesłaniami jest unikanie powtórzeń. Z kolei zgodnie z § 156 ust. 1 ZTP odesłaniem do innej ustawy lub do postanowień, o których mowa w § 4 ust. 2 ZTP, można się posłużyć, jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji.

**13.** Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach podkreślał, że stosowanie odesłań jest normalną techniką prawodawczą, podyktowaną takimi względami, jak zwięzłość tekstu, zapewnienie niesprzeczności (z zachowaniem możliwości regulacji wyjątkowej) i różnorodność szczebla aktów normatywnych regulujących to samo zagadnienie (por. wyrok z dnia 27 listopada 2006 r., K 47/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 153).

14. Ze względu na to, do jakich przepisów miałyby nastąpić odesłanie, ZTP formułują dwa zakazy:

- w ustawach nie można odsyłać do przepisów innych aktów normatywnych niż ustawy lub akty, o których mowa w § 4 ust. 2 ZTP (§ 4 ust. 3 ZTP),
- nie można odsyłać do przepisów, które już zawierają odesłania (§ 157 ZTP).

15. Lista aktów, do których można odsyłać, zawarta w komentowanym § 4 ust. 3 ZTP, jest zamknięta. W aktach powszechnie obowiązujących nie można odsyłać do jakichkolwiek innych dokumentów niż polskie ustawy i akty, o których mowa w § 2 komentowanego przepisu.

15.1. W świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych za zakazane należy uznać w szczególności tzw. odesłania pozasystemowe, które polegają na nakazie stosowania norm ustanowionych przez inne podmioty niż organy wyposażone w kompetencje prawodawcze. W obszarze prawa powszechnie obowiązującego delegowanie kompetencji prawodawczych jest bowiem ściśle reglamentowane. Oznacza to zakaz odsyłania do wszelkiego rodzaju norm technicznych, takich jak np. Polskie Normy. Niedopuszczalne jest również odsyłanie do wszelkiego rodzaju dokumentów programowych itp. (zob. G. Wierczyński, glosa do wyroku TK z dnia 21 grudnia 2011 r., P 1/11, PS 2012, nr 5, s. 167).

15.2. Niedopuszczalne jest również odsyłanie (rozumiane jako nakaz stosowania) do aktów niemających mocy obowiązującej, w tym do różnego rodzaju wytycznych wspólnotowych. Stanowisko Rządowego Centrum Legislacji aprobowane stosowanie takich odesłań w ustawach i rozporządzeniach (zob. M. Salamończyk, *Odesłania do dokumentów niemających mocy wiążącej* (w:) Rządowe Centrum Legislacji, *Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul\\_10\\_112011.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul_10_112011.pdf), s. 47) nie ma uzasadnionych podstaw prawnych. Możliwość subdelegowania kompetencji prawodawczych w obszarze prawa powszechnie obowiązującego jest bowiem ściśle limitowana i organ upoważniony do tworzenia danego rodzaju przepisów nie może zrzekać się swoich kompetencji na rzecz innego organu bez wyraźnej podstawy prawnej.

16. Ze względu na wyraźną dyspozycję zawartą w § 4 ust. 3 *in fine* ZTP należy wykluczyć możliwość wprowadzania odesłań z ustawy do jakichkolwiek aktów wykonawczych. Jest to niedopuszczalne ze względu na hierarchiczną budowę polskiego systemu prawnego (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad...*, s. 36) i byłoby niezgodne z przepisami Konstytucji RP regulującymi kwestię relacji pomiędzy ustawą a rozporządzeniami, aktami prawa miejscowego i aktami wewnętrznymi obowiązującymi.

W wyroku z dnia 3 kwietnia 2001 r., K 32/99, OTK 2001, nr 3, poz. 53, Trybunał Konstytucyjny uznał, że odesłanie w definicjach towarów i usług w ustawie podatkowej do klasyfikacji wydanych na podstawie przepisów o statystyce publicznej jest nie tyl-

ko naruszeniem zasad techniki prawodawczej, ale także naruszeniem art. 217 Konstytucji RP.

17. Regulacja dotycząca stosowania odesłań jest bardzo rozproszona w ZTP. Poza wymienionymi już przepisami regulującymi przesłanki stosowania odesłań (§ 4 ust. 3 i § 156 ust. 1 ZTP), w ZTP uregulowano również przesłanki umieszczenia odesłań w przepisach ogólnych ustawy (§ 22 ust. 1 ZTP), a także zasady:

- posługiwania się odesłaniami w przepisach karnych (zob. § 75 i 78 ZTP),
- odsyłania do załączników (§ 29 ZTP),
- posługiwania się odesłaniami w aktach wykonawczych (§ 117 ZTP),
- informowania w tekście jednolitym o zmianach, które nastąpiły w przepisach, do których odsyła ustawa, której tekst jednolity jest ogłaszany (§ 108 ZTP),
- redagowania przepisów odsyłających (§ 22 ust. 2, § 156 ust. 2–4, § 157–160 ZTP).

18. W praktyce odróżnia się odesłania do stosowania danych przepisów wprost i odpowiednio. Zasady stosowania tych rodzajów odesłań zostaną omówione w komentarzu do § 156 ZTP.

### **Zakaz stosowania przepisów nakazujących stosowanie innych przepisów**

19. Przepisy odsyłające nie mogą przybierać postaci przepisów nakazujących stosowanie innych aktów prawnych. Akty te obowiązują na podstawie odrębnych przepisów i kolejny przepis na ten temat jest nie tylko zbędny, ale także szkodliwy, gdyż tworzy chaos informacyjny na temat podstaw obowiązywania danego aktu normatywnego. Szczególnie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zwraca się uwagę, że stosowanie odesłań do rozporządzeń unijnych nie może stwarzać błędnego wrażenia, że rozporządzenia te wymagają transpozycji do krajowego porządku prawnego (zob. orzeczenia cytowane powyżej w pkt 8).

#### **Przykład naruszenia zasady wyrażonej w § 4 ust. 4 ZTP:**

Paragraf 1 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie komputerowych systemów rezerwacyjnych w lotnictwie cywilnym (Dz. U. Nr 21, poz. 196):

„§ 1. Szczegółowe zasady działania i warunki stosowania komputerowych systemów rezerwacyjnych używanych przez przewoźników lotniczych określa rozporządzenie 2299/89/EWG z dnia 24 lipca 1989 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji (Dz. Urz. WE L 220 z 29.7.1989, str. 1 i n.), w każdorazowym brzmieniu”.

W powołanym przykładzie podstawowy błąd popełnił ustawodawca, który nakazał uregulować w akcie wykonawczym kwestie uregulowane w rozporządzeniu unijnym.

## Stosowanie zasad wyrażonych w § 4 ZTP do prac nad aktami wykonawczymi

**20.** Do dnia 1 marca 2016 r. przepisy ZTP, które nakazywały odpowiednie stosowanie zasad sformułowanych dla projektów ustaw do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), stanowiły jedynie o stosowaniu zasad wyrażonych w rozdziałach 2–7 działu I i w dziale II. Oznaczało to, że zasad wyrażonych w § 1 ZTP nie należało stosować, nawet odpowiednio, w ramach prac nad projektami aktów wykonawczych. Było to rozwiązanie nietrafne i z powołanym dniem odesłanie w § 132, 141 i 143 zostało rozszerzone na rozdział I działu I ZTP, a więc również na komentowany przepis. Mimo to zasady wyrażone w § 4 ust. 1–3 ZTP nie znajdują bezpośredniego zastosowania przy redagowaniu tekstów aktów wykonawczych, gdyż istnieją bardziej szczegółowe regulacje tych kwestii. Odpowiednikiem zasad sformułowanych w § 4 ust. 1 i 2 ZTP dla aktów wykonawczych jest zasada wyrażona w § 118, zgodnie z którą w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zasadę tę stosuje się odpowiednio do uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP). Jeśli chodzi o stosowanie odesłań, to do aktów wykonawczych stosuje się zasady wyrażone w § 156 ZTP.

Zasada wyrażona w § 4 ust. 4 ZTP nie ma swojego wyraźnego odpowiednika w dziale V ZTP. W świetle obowiązujących przepisów należy więc uznać, że również do tekstów aktów wykonawczych nie należy wprowadzać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych.

## Historia komentowanej regulacji

**21.** Zasady techniki prawodawczej z 1929 r. i z 1939 r. nie zawierały jeszcze regulacji stanowiącej odpowiednik zasad wyrażonych w § 4 ZTP. Po raz pierwszy kwestie te uregulowano w ZTP z 1961 r., w których § 19 stanowił:

„§ 19. 1. W projekcie aktu ustawodawczego nie należy zamieszczać przepisów stanowiących powtórzenie przepisów, zawartych w innym akcie ustawodawczym obowiązującym w dziedzinie objętej projektem. W szczególności nie należy zamieszczać przepisów o postępowaniu przed organami administracyjnymi, ponieważ całokształt spraw z zakresu postępowania administracyjnego został już uregulowany w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

2. W projekcie aktu ustawodawczego można powoływać się na przepis innego aktu ustawodawczego; natomiast nie jest dopuszczalne powoływanie aktu wykonawczego”.

Pierwszy ustęp tego przepisu stanowił odpowiednik obecnego § 4 ust. 1 ZTP, zaś drugi – obecnego § 4 ust. 3 ZTP.

W ZTP z 1991 r. odpowiednikiem obecnego § 4 ZTP były § 1 ust. 3 i § 9. Przepisy te stanowiły:

„§ 1. [...] 3. Ustawę opracowuje się z uwzględnieniem wiążących Rzeczpospolitą Polską norm prawa międzynarodowego”.

„§ 9. 1. Ustawa nie może powtarzać przepisów zawartych w innych ustawach ani normować w przepisach szczegółowych tych spraw, które zostały unormowane w innych przepisach tej ustawy.

2. W ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy; niedopuszczalne jest natomiast odsyłanie do przepisów aktu wykonawczego”.

Z dniem 1 marca 2016 r. ust. 2 komentowanego przepisu został zmieniony przez § 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 5 listopada 2015 r. Zmiana polegała na usunięciu z ostatniej części tego ustępu zwrotu „którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Jest niejasne, jaki był cel tej zmiany, uzasadnienie rozporządzenia zmieniającego nie odnosi się do niej.

## Wybrana literatura

Czepelak M., *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008 (zob. rozdz. 1.1.3 pt. „Krajowe przepisy odsyłające do umów międzynarodowych”)

Hauser M., *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, PL 2003, nr 4

Rada Legislacyjna, *W sprawie harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej* (projekt opinii przygotowali W. Czapliński, P. Czechowski i A. Proksa), PL 2003, nr 1

Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015 (zob. rozdz. III, pkt 4.1.5 pt. „Odesłania”)

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012 (zob. komentarz do § 4)

Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym, oprac. J. Barcz, A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, Warszawa 2009, [http://www.rcl.gov.pl/079\\_Wytyczne\\_v04\\_2009.pdf](http://www.rcl.gov.pl/079_Wytyczne_v04_2009.pdf) [dostęp: 25.11.2015]

Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej, oprac. J. Barcz, S. Wronkowska-Jaskiewicz, Warszawa 2003

Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003 (zob. komentarz P. Bielskiego do § 4)

**§ 5. Przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą.**

1. Ustawy zajmują szczególną pozycję w polskim systemie źródeł prawa. Wiąże się z nią postulat takiego ich tworzenia, by były to akty stabilne, niezmienniane zbyt często. Dlatego powinny one zawierać normy ogólne, ich ukonkretnienie pozostawiając aktom wykonawczym i organom stosującym prawo. Zasady wyrażone w § 5 ZTP nawiązują do tych postulatów. Zgodnie z tym paragrafem przepisy ustawy należy redagować:

- 1) zwięźle,
- 2) syntetycznie,
- 3) unikając nadmiernej szczegółowości,
- 4) w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych daną ustawą.

2. Postulat redagowania ustaw w sposób zwięzły był znany już w starożytnym Rzymie, o czym świadczy przekazana przez Senekę paremia *legem brevem esse oportet, quo facilius ab imperitis teneatur* – ustawa powinna być zwięzła, by niedoświadczeni mogli ją zapamiętać (Seneka, *Epistulae morales ad Lucilium*, 94, 38). Postulat redagowania przepisów prawnych w sposób syntetyczny oznacza, że należy budować przepisy uogólniające, szeroko i łącznie obejmujące elementy norm prawnych (gr. *synthetikos* oznacza umiającego składać, *synthesis* – zestawienie).

Zwięźłość i syntetyczność tekstu przepisu prawnego można osiągnąć w ten sposób, że w stosunkowo krótkiej wypowiedzi należy zawrzeć możliwie dużo elementów norm prawnych.

Zwięźłość i syntetyczność tekstu przepisu można też osiągnąć m.in. przez:

- unikanie powtórzeń (§ 4 ust. 1 i 2, § 23 ust. 2, § 118, 120 ust. 5, § 137 ZTP),
- zamieszczanie w akcie normatywnym tylko takich wypowiedzi, które są niezbędne do wyrażenia norm prawnych (§ 11 ZTP),
- budowanie ustawy na zasadzie „od ogółu do szczegółu” (§ 23 ZTP),
- unikanie zdań wielokrotnie złożonych (§ 7 ZTP), wypowiadanie jednym zdaniem myśli, które składają się na dany artykuł (§ 55 ZTP),
- odpowiednie posługiwanie się odesłaniami (zob. § 156 ZTP),
- posługiwanie się skrótami: oznaczeń jednostek redakcyjnych (zob. § 57 ZTP), oznaczeń nazw dzienników urzędowych (zob. § 162 ZTP) oraz zwrotów składających się z więcej niż jednego wyrazu, które wielokrotnie powtarzają się w tekście aktu normatywnego (zob. § 154 ZTP),
- podawanie oznaczeń dzienników urzędowych, w których ogłoszono dany akt normatywny tylko raz, przy pierwszym powołaniu tego aktu (zob. § 158 ZTP).

3. Należy unikać kazuistyki (nadmiernej szczegółowości). Taka szczegółowość powoduje, że poza dyspozycją danej normy pozostają wszystkie stany faktyczne nieobjęte hipotezą tej normy, co grozi powstawaniem luk w prawie. Im bardziej szczegółowa, kazuistyczna jest dana regulacja, tym większe prawdopodobieństwo, że pominięto w niej jakiś ważny element.

Unikanie nadmiernej szczegółowości jest też szczególnie ważne przy regulowaniu dziedzin, w których następuje szybki rozwój. W tych dziedzinach zbyt kazuistyczna regulacja szybko się zdezaktualizuje i będzie wymagać nowelizacji.

Nadmierna szczegółowość prowadzi też do rozbudowywania przepisów prawnych, a to stoi w oczywistej niezgodności z omówionym powyżej wymogiem zwięzłości. Dlatego też ustawa nie powinna troszczyć się o drobiazgi (*de minimis non curat lex*).

4. Do zasad wyrażonych w § 5 ZTP odwołał się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110. Trybunał stwierdził w nim m.in., że nakaz wystrzegania się kazuistyki, czyli ujmowania stanów faktycznych ze zbyt licznymi cechami indywidualizującymi, wynika z tego, że grozi to „zbytним rozbudowaniem tekstu prawnego (prowadzi do rozrostu przepisów), a poza tym potęguje ryzyko wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych”.

5. Podstawowym sposobem unikania nadmiernej szczegółowości w ustawach jest przekazywanie danych kwestii do uregulowania aktom wykonawczym. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r., P 23/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 82. Trybunał stwierdził w nim, że nakaz zwięzłego i syntetycznego redagowania przepisów ustawy, unikając nadmiernej szczegółowości, stoi na przeszkodzie umieszczeniu w kodeksie pracy katalogu chorób zawodowych z dwóch powodów: jako regulacji o zbyt dużym stopniu szczegółowości, a także dlatego, że lista ta ma odzwierciedlać aktualny stan wiedzy medycznej i do jej stworzenia potrzebne są specjalistyczne kwalifikacje. „Wszystko to powoduje, że taki wykaz powinien być zawarty w akcie normatywnym odznaczającym się większą elastycznością niż ustawa, za pomocą którego organy władzy publicznej mogą szybciej reagować na zmiany okoliczności faktycznych i stanu wiedzy specjalistycznej. Taką możliwość zapewnia umieszczenie listy chorób zawodowych w załączniku do rozporządzenia, jako aktu normującego sprawę ulegającą stosunkowo częstym zmianom”.

6. Przepisy prawne należy redagować w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych daną ustawą. Nie należy więc tworzyć „żargonu” prawniczego, lecz należy posługiwać się poprawnym językiem

polskim. Jak to trafnie ujęto w *Instytucjach* – prostota jest przyjaciółką ustaw (*simplicitas legibus amica*, zob. Justynian, *Institutiones*, 3.2.3). Z poleceniem tym koresponduje zasada, że w aktach normatywnych należy posługiwać się określeniami w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (zob. § 8 ZTP). Obie te zasady są natomiast ograniczane przez wymóg jednoznaczności i precyzyjności przepisów prawnych (zob. § 6 i 10 ZTP). Przepisy prawne należy więc redagować przy użyciu określeń maksymalnie zbliżonych do określeń używanych w języku codziennym dla opisu typowych sytuacji występujących w dziedzinie spraw regulowanych daną ustawą, o ile określenia te spełniają wymóg jednoznaczności i precyzyjności.

### Przykłady naruszeń zasady wyrażonej w § 5 *in fine* ZTP:

Niegodne z zasadą redagowania przepisów prawnych w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych daną ustawą, jest używanie określeń „obowiązek powstrzymania się” zamiast po prostu „zakaz” – zob. np. art. 72 § 1 pkt 5, 7 i 7a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.):

„**Art. 72.** § 1 Zawieszając wykonanie kary, sąd zobowiązuje, a jeżeli orzeka środek karny, może zobowiązać skazanego do: [...]

- 5) powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających, [...]
- 7) powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach,
- 7a) powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób”.

Podobnym błędem jest używanie określeń „sprowadzenie” zamiast „spowodowanie” – zob. np. art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.):

„**Art. 18.** 1. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie:

- 1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- 2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach,
- 3) bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4,
- 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego

– jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej «Siłami Zbrojnymi»”.

## Stosowanie zasad wyrażonych w § 5 ZTP do prac nad aktami wykonawczymi

7. Do dnia 1 marca 2016 r. przepisy ZTP, które nakazywały odpowiednie stosowanie zasad sformułowanych dla projektów ustaw do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), stanowiły jedynie o stosowaniu zasad wyrażonych w rozdziałach 2–7 działu I i w dziale II. Oznaczało to, że zasad wyrażonych w § 1 ZTP nie należało stosować, nawet odpowiednio, w ramach prac nad projektami aktów wykonawczych. Było to rozwiązanie nie-  
trafne i z powołanym dniem odesłanie w § 132, 141 i 143 zostało rozszerzone na rozdział I działu I ZTP, a więc również na komentowany przepis. Zasady w nim wyrażone należy więc stosować również podczas redagowania tekstów aktów wykonawczych.

### Historia komentowanej regulacji

8. Już Zasady techniki prawodawczej z 1929 r. zawierały regulację stanowiącą odpowiednik zasad wyrażonych w § 5 ZTP. Zdanie drugie w ust. 1 rozdziału V zalecało:

„Myśl zasadnicza postanowienia winna być wyrażona zrozumiale, krótko i zwięźle, oraz o ile możliwości – ujęta na początku postanowienia w jednym zdaniu”.

W ZTP z 1939 r. § 4 stanowił:

„§ 4. 1. Redakcja przepisów powinna być ścisła i zwięzła, nie kazuistyczna lecz syntetyczna, niezbyt jednak oderwana od konkretnych sytuacji typowych, w życiu spotykanych. 2. Ujęć syntetycznych nie należy posuwać tak daleko, by wytwarzały niejasność i niepewność stanu prawnego”.

W ZTP z 1961 r. odpowiednikami zasad wyrażonych w § 5 były zasady wyrażone w § 2 ust. 2 i § 18 ust. 1, które stanowiły:

„§ 2. [...] 2. Redakcja przepisów projektu powinna być jasna, ścisła i zwięzła, bez zawiłych okresów o wielu zdaniach pobocznych.

[...]

§ 18. 1. Przepisy projektu aktu ustawodawczego powinny być ujęte syntetycznie, bez sformułowań kazuistycznych i zredagowane w sposób wykluczający niejasność i niepewność stanu prawnego”.

W ZTP z 1991 r. odpowiednikiem § 5 był § 8, który był niemal identyczny. Jedyna różnica polegała na tym, że § 8 ZTP z 1991 r. mówił o „sytuacjach życiowych”, a § 5 mówi o „sytuacjach występujących w dziedzinie spraw regulowanych ustawą”.

## Wybrana literatura

- Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 6, *Styl tekstów prawnych na tle innych odmian polszczyzny*, PL 1996, nr 3
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012 (zob. komentarz do § 5)

**§ 6. Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.**

## Wprowadzenie

1. Komentowany przepis formułuje trzy następne (po zawartych w § 5 ZTP) dyrektywy redagowania przepisów prawnych. Zgodnie z tym przepisem można mówić o następujących zasadach:

- 1) precyzji tekstu aktu normatywnego,
- 2) komunikatywności takiego tekstu dla jego adresatów,
- 3) adekwatności takiego tekstu do zamiaru prawodawcy.

Dwie pierwsze są szczególnie ważne z punktu widzenia realizacji zasady prawidłowej legislacji, są one bowiem bezpośrednio związane z zasadą określoności przepisów prawnych sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny. Z kolei zasada adekwatności jest swoistą metazasadą dla wielu innych zasad techniki prawodawczej. Jak już była o tym mowa we wstępie, zasady te mają charakter celowościowy, podpowiadają, jak prawodawca powinien wyrażać normy prawne w formie przepisów prawnych, aby skutecznie przekazać swoje intencje. W tym sensie również zasada precyzji i zasada komunikatywności sprzyjają realizacji zasady adekwatności, ponieważ trudno byłoby uznać, że prawodawca wyraził się w sposób adekwatny do swoich intencji, jeśli przekaz był nieprecyzyjny lub niekomunikatywny (oczywiście zakładając, że intencje prawodawcy były dostatecznie sprecyzowane w momencie ich wyrażania).

## Zasada precyzji przepisów prawa

2. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny:

- wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone (w tym kontekście zasada precyzji wiąże się obowiązkiem przestrzegania prawa wyrażonym w art. 83 Konstytucji RP),
- określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa (w tym kontekście zasada precyzji wiąże się z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, w myśl której

organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, oraz z zasadą podziału i wzajemnego równoważenia się władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP – dla przestrzegania tych zasad niezbędne jest tak precyzyjne i jednoznaczne wyznaczanie kompetencji poszczególnych organów, by nie było wątpliwości, kto ponosi odpowiedzialność zarówno za określone działania, jak i bezczynność w danej sprawie).

Niejasność przepisów nie powinna prowadzić do tego, że pewne osoby zrezygnują z korzystania z przysługujących im uprawnień tylko dlatego, że nie są pewne ich zakresu (w tym kontekście zasada określoności wiąże się z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

**2.1.** Zasada precyzji jest rozwijana w § 25 ust. 1 ZTP, zgodnie z którym przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać: kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

**2.2.** W praktyce legislacyjnej zasada precyzji może konkurować z zasadą unikania nadmiernej szczegółowości, o której mowa w § 5 ZTP. Próba osiągania precyzyjności danej regulacji prawnej przez jej uszczegóławianie prowadzi zazwyczaj do częstej potrzeby zmieniania obowiązujących przepisów. Dlatego też precyzja nie powinna być utożsamiana ze szczegółowością.

**2.3.** Tylko w przypadku gdy zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostryimi lub klauzulami generalnymi. Dopuszczalne przypadki posługiwania się takimi określeniami uregulowane są w § 155 ZTP.

**3.** Odpowiednia precyzja przepisów prawnych ma istotne znaczenie z punktu widzenia praw jednostki. Znalazło to wyraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W sprawie *Sunday Times v. Wielka Brytania* Trybunał orzekł m.in., że „ze sformułowania «przewidziane przez ustawę» (ang. «*prescribed by law*» – «przewidziane przez prawo») płyną dwa wymogi. Po pierwsze, norma prawna musi być właściwie stosowalna: obywatel musi mieć możliwość odczytania właściwego wskazania płynącego z normy w przypadku stosowania danych zasad prawnych w konkretnej sprawie. Po drugie, norma nie może zostać uznana za «ustawę» (ang. «*law*» – prawo), jeżeli nie jest sformułowana dostatecznie precyzyjnie, aby umożliwić obywatelowi dostosowania swojego zachowania: musi on mieć możliwość – w razie potrzeby przy odpowiedniej poradzie – przewidzieć, do stopnia racjonalnego w konkretnych okolicznościach, konsekwencje, jakimi skutkuje dane zachowanie” (wyrok ETPCz z dnia 26 kwietnia 1979 r., 6538/74, LEX nr 80816). Trybunał podtrzymał tę linię orzekania w wyroku w sprawie *Hashman i Harrup v. Wielka Brytania*. Stwierdził w nim m.in., że „jednym

z warunków wynikających z określenia «przewidziana przez prawo» jest jego przewidywalność. Normy nie można uznać za prawo, jeśli nie jest sformułowana na tyle precyzyjnie, by obywatel mógł wedle niej regulować swoje zachowanie» (wyrok ETPCz z dnia 25 listopada 1999 r. 25594/94, LEX nr 76932).

4. O zasadzie precyzji w tworzeniu przepisów karnych – zob. komentarz do § 75–81.

### **Zasada komunikatywności przepisów prawa**

5. Skuteczność prawa, zakładana w modelu racjonalnego tworzenia prawa, zależy m.in. od jego odbioru przez adresatów. Niekomunikatywne przepisy prawne byłyby mało skuteczne, racjonalny model tworzenia prawa oznacza więc komunikatywne posługiwanie się językiem prawnym.

5.1. Zasada komunikatywności oznacza, że tekst przepisu ustawy powinien być tak zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca.

5.2. W teorii prawa podkreśla się, że adresat aktu normatywnego powinien go zrozumieć (zob. np. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 137). Jednocześnie jednak podkreśla się, że zasada komunikatywności konkuruje z zasadą precyzji i „zazwyczaj jednoznaczność tekstu prawnego dla pewnej grupy podmiotów posługujących się danym językiem uzyskuje się kosztem ograniczenia zakresu podmiotów, dla których tekst ten jest komunikatywny” (S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, PiP 1976, z. 10, s. 25). Język aktu normatywnego musi być zatem subtelnie wyważony między precyzją a zrozumiałością, z pewnym jednak wskazaniem dla pierwszej z tych cech. W nauce o przepływie informacji o prawie podkreśla się, że większość osób zainteresowanych czerpie informacje o obowiązujących normach prawnych nie bezpośrednio z tekstów aktów normatywnych, lecz z wielu innych, wtórnych źródeł. Na komunikatywność tych źródeł prawodawca nie ma bezpośredniego wpływu, może jednak założyć, że jeśli wypowie się w sposób dostatecznie jednoznaczny, źródła te dostosują komunikaty o ustanowionych normach do potrzeb i możliwości odbiorców informacji. Jeśli natomiast prawodawca wypowie się w sposób komunikatywny, ale niejednoznaczny, to łatwość w zrozumieniu tego, że dany przepis jest niejednoznaczny, nie zrekompensuje jego braków.

### **Zasada jasności przepisów prawa**

6. Przepis jednoznaczny (precyzyjny) i komunikatywny jest przepisem jasnym. Z zasady jasności, będącej sumą zasad precyzji i komunikatywności, wynikają pewne bar-

dziej szczegółowe zasady dotyczące formułowania wypowiedzi normatywnych przez prawodawcę.

W odniesieniu do słownictwa używanego przez prawodawcę z zasady jasności wynika, że powinien on posługiwać się jedynie poprawnymi określeniami w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (§ 8 ust. 1 ZTP). Wiąże się z tym również zasada konsekwencji terminologicznej prawodawcy, w tym w szczególności zasada, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami (§ 10 ZTP). Zasada konsekwencji terminologicznej oznacza również, że w aktach normatywnych regulujących sprawy należące do tej samej dziedziny należy posługiwać się określeniami, których użyto w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw (§ 9 ZTP). Jeśli określenie użyte przez prawodawcę jest wieloznaczne, w sposób niechciany nieostre, nie jest powszechnie zrozumiałe albo prawodawca użył go w innym znaczeniu niż podstawowe i powszechnie przyjęte, w akcie normatywnym posługującym się tym określeniem należy sformułować jego definicję (§ 146 ZTP).

W zakresie zasad dotyczących składni języka prawnego z zasady komunikatywności oraz z zasady, że przepisy prawne redaguje się w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą (§ 5 ZTP), wynika zasada, w myśl której zdania w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych (§ 7 ZTP).

### **Zasada określoności przepisów prawa**

7. Zasady precyzji i komunikatywności wiążą się z ukształtowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą określoności przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził ją z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, traktując jako jedną z zasad poprawnej legislacji. W orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13, Trybunał ujął to następująco: „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienia do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełnić wymóg dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji”. W późniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wywodził zasadę określoności również z innych zasad konstytucyjnych, takich jak zasada określoności przepisów karnych (art. 42 Konstytucji RP) czy zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Przykładowo w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sfor-

mułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”.

Obecnie wydaje się dominować stanowisko, zgodnie z którym przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z:

- przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny,
- wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności,
- wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego (zob. np. wyrok TK dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217).

**7.1.** W początkowym okresie Trybunał Konstytucyjny odnosił zasadę określoności tylko do sfery praw i wolności obywateli, w tym w szczególności do przepisów karnych i podatkowych. W późniejszym orzecznictwie stosowanie tej zasady było stopniowo rozciągane na inne przepisy. Proces ten nadal trwa, a jego omówienie przekraczałoby ramy niniejszego komentarza.

**7.2.** Również sama treść zasady określoności wciąż ewoluje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z pierwszych orzeczeń, w których Trybunał przedstawił elementy treści tej zasady, było orzeczenie z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99, w którym Trybunał uznał, że z zasady określoności wywieść można, iż przepisy prawne powinny być należycie poprawne, precyzyjne i jasne, a „adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”.

Wymóg precyzji Trybunał łączy z jednoznacznością. W wyroku z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217, Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”.

Z kolei wymóg jasności Trybunał łączy z jego komunikatywnością. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51, Trybunał Konstytucyjny uznał,

że „wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. W tym samym wyroku Trybunał uściślił, że „związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (podobnie np. w wyroku TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83).

7.3. Jednocześnie Trybunał podkreśla, że „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90; zob. też np. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK-A, nr 6, poz. 64; wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92).

7.4. W wyroku z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23, Trybunał Konstytucyjny podsumował swoje ustalenia w sprawie zasady określoności przepisów prawa. Powtórzył m.in., że „dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,
- przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie,

- przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności”.

7.5. W wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny zajmował się dopuszczalnością stosowania zwrotów nieostrych. Najważniejsze z tych orzeczeń zostaną omówione w komentarzu do § 155 ZTP.

## Zasada adekwatności

8. Trzecią zasadą wyrażoną w § 6 ZTP jest zasada adekwatności. O ile dwie pierwsze mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia adresatów regulacji, o tyle zasada adekwatności ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia prawodawcy. Z tego punktu widzenia można ją wręcz uznać za swoistą metazasadę dla większości innych zasad techniki prawodawczej. Jednym z celów formułowania zasad techniki prawodawczej jest udzielenie legislatorom wskazówek, jak adekwatnie do zamiarów prawodawcy wyrażać normy prawne w przepisach prawnych.

Zasada adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy oznacza, że tekst aktu normatywnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy (łac. *adaequare* oznacza zrównać). Zasada ta jest dość oczywista – jeśli racjonalny ustawodawca określa jakieś cele i, zamierzając je osiągnąć, używa aktu normatywnego jako środka zmierzającego do tych celów, to ów akt normatywny musi być tak zredagowany, by między znaczeniem przepisów zawartych w tym akcie a zamiarem ustawodawcy można było postawić znak równości. Spośród wszystkich możliwych treści przepisu prawnego prawodawca może rozważać zastosowanie tylko tych, które precyzyjnie odzwierciedlają jego zamiar. Dopiero spośród tych ostatnich wybiera takie rozwiązanie, które optymalnie realizuje inne zasady redagowania przepisu prawnego, takie jak zasada zwięzłości, syntetyczności, używania języka maksymalnie zbliżonego do poprawnego języka polskiego, komunikatywności czy precyzji.

9. Prawodawca, który nie przestrzega zasady adekwatności, nie może liczyć na to, że jego zamiary zostaną zrealizowane. Współcześnie przyjmuje się, że organy stosujące prawo nie powinny sięgać do tzw. wykładni autentycznej (zawartej np. w uzasadnieniu projektu danego aktu normatywnego), jeśli wykładnia językowa daje odpowiednio jasne rezultaty. Tak np. w wyroku z dnia 3 marca 1999 r., IV SA 1960/98, LEX nr 47297, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „tzw. wykładnia autentyczna, pochodząca od organu stanowiącego dane normy prawne, może mieć jedynie charakter pomocniczy dla organu orzekającego w sprawie, w żadnym jednakże przypadku nie może prowadzić do konsekwencji w postaci związania organu orzekającego przy rozstrzyganiu sprawy. Nieuwzględnienie zaś przez organ orzekający wykładni

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonanej przez Radę Gminy, było w pełni uzasadnione, gdy się zważy, iż wykładnia ta, pozostaje w wyraźnej sprzeczności z literalnym brzmieniem tekstu planu”. Innymi słowy – dla organów stosujących prawo wiążące jest to, co prawodawca wyraził w tekście aktu normatywnego, a nie to, co miał zamiar wyrazić. Jeśli więc prawodawca dąży do osiągnięcia określonych celów, to jego praca może zostać zniweczona, jeśli nie będzie przestrzegał zasady adekwatności.

### **Stosowanie zasad wyrażonych w § 6 ZTP do prac nad aktami wykonawczymi**

**10.** Do dnia 1 marca 2016 r. przepisy ZTP, które nakazywały odpowiednie stosowanie zasad sformułowanych dla projektów ustaw do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), stanowiły jedynie o stosowaniu zasad wyrażonych w rozdziałach 2–7 działu I i w dziale II. Oznaczało to, że zasad wyrażonych w § 1 ZTP nie należało stosować, nawet odpowiednio, w ramach prac nad projektami aktów wykonawczych. Było to rozwiązanie nietrafne i z powołanym dniem odesłanie w § 132, 141 i 143 zostało rozszerzone na rozdział I działu I ZTP, a więc również na komentowany przepis. Obecnie nie ma więc wątpliwości, że zasady w nim wyrażone należy stosować również w ramach redagowania tekstów aktów wykonawczych.

Jeszcze w poprzednim stanie prawnym NSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 października 1991 r., SA/Wr 1005/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 88, stwierdził: „Organ gmin, stanowiąc akty normatywne powszechnie obowiązujące (przepisy gminne), jak i akty kierownictwa wewnętrznego, powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie w przepisach ogólnych zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, związanych i ścisłych, powszechnie zrozumiałych. Prawidłowe stosowanie aktu normatywnego, a także ocena jego legalności przez organ nadzoru i przez sąd administracyjny, są uzależnione przede wszystkim od brzmienia jego postanowień, a nie od zamiaru organu stanowiącego, zwłaszcza gdy zamiar ten nie został w akcie normatywnym wyraźnie sprecyzowany”.

W wyroku z dnia 29 maja 2008 r., II SA/Go 230/08, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, że wprawdzie § 6 ZTP mówi jedynie o ustawach, ale „bezsporny wydaje się fakt, iż każdy akt prawodawczy, w tym także uchwała stanowiona na podstawie rozporządzenia, powinna być tworzona w oparciu o powyższy przepis”, a to oznacza, że „na etapie projektowania uchwały, rada gminy powinna więc przewidywać, jakie wątpliwości interpretacyjne mogą się pojawić przy wykładni projektowanych postanowień i stosownie do tych przewidywań modyfiko-

wać projekt. Tekst uchwały powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom rady”.

W wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/GI 396/08, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, że „każdy tekst prawny powinien być sformułowany w sposób precyzyjny, dający jak najwęższe pole do jego interpretacji”, a „jakakolwiek niejasność i wieloznaczność językowa tekstu prawnego świadczy o jego niedoskonałości” (zob. też wyroki tego sądu: z dnia 31 stycznia 2011 r., II SA/GI 1096/10, CBOSA, oraz z dnia 20 czerwca 2012 r., II SA/GI 673/11, CBOSA).

Wprost na zasady wyrażone w § 6 ZTP powoływały się WSA w: Bydgoszczy (zob. wyrok z dnia 19 sierpnia 2008 r., II SA/Bd 428/08, CBOSA), Gdańsku (zob. wyrok z dnia 20 czerwca 2012 r., II SA/Gd 183/12, CBOSA), Opolu (zob. wyrok z dnia 4 października 2007 r., II SA/Op 343/07, LEX nr 341351), Poznaniu (zob. np. wyroki: z dnia 26 marca 2013 r., IV SA/Po 134/13, CBOSA; z dnia 19 września 2013 r., IV SA/Po 425/13, CBOSA; z dnia 26 września 2013 r., IV SA/Po 490/13, CBOSA; z dnia 3 października 2013 r., IV SA/Po 507/13, CBOSA; z dnia 27 listopada 2013 r., IV SA/Po 789/13, CBOSA; z dnia 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 792/13, CBOSA) i Wrocławiu (zob. wyroki: z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06, Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 174, poz. 2237, LEX nr 297217, oraz z dnia 25 października 2012 r., IV SA/Wr 443/12, CBOSA).

**11.** Zasadę wyrażoną w § 6 ZTP w nietypowy sposób zastosował Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu. W wyroku z dnia 16 października 2007 r., IV SA/Wr 297/07, LEX nr 340489, sąd ten uznał, że stwierdzenie nieważności jakiegoś przepisu jedynie w części zawierającej określony zwrot czyniłoby dany przepis niezrozumiałym, a tym samym naruszałoby § 6 i 7 ZTP, i na tej podstawie stwierdził nieważność całego przepisu. Sąd w tej sprawie nie tylko zastosował wprost zasady wyrażone w § 6 i 7 ZTP, ale w dodatku uczynił to w stosunku do samego siebie. Takie podejście zasługuje na aprobatę. Nawet tzw. negatywny prawodawca jest jednak prawodawcą, powinien więc uwzględniać zasady techniki prawodawczej w swoich rozstrzygnięciach.

## Historia komentowanej regulacji

**12.** W cytowanym w komentarzu do § 5 ZTP fragmencie Zasad techniki prawodawczej z 1929 r. wyrażona była zasada komunikatywności („Myśl zasadnicza postanowienia winna być wyrażona zrozumiale”). Z kolei w ZTP z 1939 r. zwracano uwagę na zasady adekwatności i jasności – § 1 ust. 2 stanowił:

„§ 1. [...] 2. Przepisy aktu należy układać w ten sposób, aby nie wywoływały skutków, wykraczających poza cel zamierzony oraz niejasności lub niepewności w stanie prawnym”.

W ZTP z 1961 r. osobny przepis wyrażał zasadę komunikatywności (§ 4 ust. 1), a osobny – zasadę jasności (§ 18 ust. 1):

„§ 4. 1. Język projektu powinien być powszechnie zrozumiały.

[...]

§ 18. 1. Przepisy projektu aktu ustawodawczego powinny być ujęte syntetycznie, bez sformułowań kazuistycznych i zredagowane w sposób wykluczający niejasność i niepewność stanu prawnego”.

W ZTP z 1991 r. dokładnym odpowiednikiem § 6 obecnych ZTP był § 3.

### Wybrana literatura

Choduń A., *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, PL 2007, nr 2

Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 4, *Od czego zależy zrozumiałość tekstu?*, PL 1995, nr 6

Mączyński D., Sowiński R., *Jasność prawa podatkowego jako warunek poprawnej legislacji podatkowej*, RPEiS 2005, z. 3

Spyra T., *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, TPP 2003, nr 3

Wronkowska S., *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, PiP 1976, z. 10

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012 (zob. komentarz do § 6)

Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993 (zob. rozdziały: VI pt. „Adekwatność tekstu prawnego. Elastyczność tekstu”, VII – „Adekwatność tekstu prawnego. Precyzja tekstu” i VII pt. „Komunikatywność tekstu prawnego”)

Wróblewski J., *Pragmatyczna jasność prawa*, PiP 1988, z. 4

Zalański T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008 (zob. rozdz. V pt. „Zasada określoności przepisów prawa”)

### **§ 7. Zdania w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych.**

1. W § 7 ZTP wyrażono dwie zasady dotyczące redagowania zdań w przepisach prawnych. Są one następujące:

- zdania w przepisach prawnych redaguje się według powszechnych reguł składni języka polskiego,
- w redagowaniu przepisów prawnych należy unikać zdań wielokrotnie złożonych.

2. Obowiązek redagowania zdań zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego jest konsekwencją zasady, że w Rzeczypospolitej Polskiej język polski jest językiem urzędowym (art. 27 Konstytucji RP), oraz obowiązku ochrony tego

języka, który nałożono na wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym przez art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 224 ze zm.). Warto pamiętać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.j.p., ochrona języka polskiego polega w szczególności na dbaniu o poprawne używanie języka i na doskonaleniu sprawności językowej jego użytkowników oraz na stwarzaniu warunków do właściwego rozwoju języka jako narzędzia międzyludzkiej komunikacji. W uchwale z dnia 14 maja 1997 r., W 7/96, OTK 1997, nr 2, poz. 27, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że pojęcie urzędowania obejmuje akty zarówno z zakresu stanowienia, jak i stosowania prawa.

3. Obowiązek redagowania zdań zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego jest refleksem jednej z podstawowych zasad wykładni operatywnej, zgodnie z którą znaczenie złożonych zwrotów językowych należy ustalać zgodnie z regułami syntaktycznymi (regułami składni) oficjalnej postaci języka używanego w danym kraju. Zasadę tę opisał J. Wróblewski (zob. tegoż, *Rozumienie prawa...*, s. 80), cytowany np. w uchwale TK z dnia 26 marca 1996 r., W 13/95, OTK 1996, nr 2, poz. 12. Autor ten mówił o języku potocznym, co słusznie zostało sprostowane przez A. Choduń, która dowiodła, że chodzi o język ogólny w jego odmianie oficjalnej (zob. tejże, *Język prawny a język potoczny* (w:) *Język – prawo – społeczeństwo*, pod red. E. Malinowskiej, Opole 2004, s. 77).

4. Zasada wyrażona w § 7 ZTP jest również konsekwencją dwóch ważnych zasad techniki prawodawczej – zasady komunikatywności i adekwatności. Prawodawca musi wyrażać się zgodnie z zasadami języka i z zasadami wykładni, którymi posługują się odbiorcy kodowanych przez niego informacji, a jednocześnie musi to robić poprawnie, gdyż jakikolwiek błąd naraża go na to, że informacje te będą odczytywane niezgodnie z jego intencjami. Zasada ta koresponduje też z zasadą zawartą w § 5 ZTP, w myśl której przepisy prawne należy redagować w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych daną ustawą.

5. W literaturze podkreśla się, że „dyrektywy ZTP nakazujące formułowanie tekstów aktów prawnych zgodnie z polską normą językową odsyłają w istocie [...] do zasobu wyrazów, ich form i połączeń oraz inwentarza sposobów ich tworzenia, łączenia, wymawiania i zapisywania, które są w pewnym okresie uznane przez społeczność (najczęściej przez całe społeczeństwo, a przede wszystkim przez jego warstwy wykształcone) za wzorcowe, poprawne albo co najmniej dopuszczalne” (A. Choduń, *Komunikatywność języka...*, s. 92).

Pomocne w zakresie ustalania poprawnej formuły wyrażenia danego zdania mogą być wszelkie profesjonalne poradnie językowe. Ustawową instytucją opiniodawczo-doradczą w sprawach używania języka polskiego jest Rada Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Rada wyraża, w drodze uchwały, opinie o używaniu języka

polskiego w działalności publicznej oraz ustala zasady ortografii i interpunkcji języka polskiego. Każdy organ publiczny może zasięgnąć opinii Rady w wypadku wystąpienia w toku czynności urzędowych istotnych wątpliwości dotyczących użycia języka polskiego (art. 12–14 u.j.p.).

6. Zasada unikania zdań wielokrotnie złożonych jest swoistym uszczegółowieniem zasad zwięzłości i komunikatywności tekstu prawnego. Dzięki przestrzeganiu tej zasady unika się bowiem przepisów prawnych nadmiernie długich i zawiłych, trudnych w odbiorze. A ponieważ zdanie wielokrotnie złożone jest też mało czytelne, unikanie takich zdań poprawia komunikatywność tekstu prawnego.

Zasada ta jest stosunkowo najmniej ważna spośród zasad wyrażonych w § 5–10 ZTP. Jeśli więc jakakolwiek z tych zasad przemawia za tym, by jednak użyć zdania wielokrotnie złożonego, to należy to uczynić, ale oczywiście starając się to zrobić w sposób możliwie najbardziej precyzyjny i komunikatywny.

7. Krótkie zdania łatwiej zrozumieć niż długie, dlatego w niemieckim urzędowym podręczniku techniki prawodawczej (Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008, w skrócie HdR) zaleca się, by zdania nie przekraczały 22 słów. Jest to nawiązanie do wyników badań naukowych, z których wynika, że przeciętny człowiek nie jest w stanie w pamięci krótkotrwałej przechować dłuższego zdania (więcej na ten temat zob. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, s. 91–92). Zdanie, jako podstawowy składnik tekstu aktu normatywnego, powinno być na tyle krótkie, by czytelnik pod koniec jego czytania wciąż miał w pamięci jego początek. Zamiast zdania złożonego lepiej posłużyć się kilkoma odrębnymi zdaniami odnoszącymi się do siebie lub podzielić zdanie na mniejsze wyodrębnione fragmenty, takie jak punkty czy litery (zob. § 56 i komentarz do tego przepisu).

8. W wyroku z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 63, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na uciążliwość, do jakich prowadzi naruszanie zasady wyrażonej w § 7 *in fine* ZTP. Trybunał stwierdził, że w danej sprawie „większość przepisów ustawy zawiera zdania wielokrotnie złożone, bardzo długie i – w konsekwencji – mało czytelne”, a to z kolei wywołuje „wątpliwości, czy zastosowana technika legislacyjna pozostaje w zgodności z wyprowadzanym z art. 2 Konstytucji wymaganiem przyzwoitej legislacji”.

### **Stosowanie zasad wyrażonych w § 7 ZTP do prac nad aktami wykonawczymi**

9. Do dnia 1 marca 2016 r. przepisy ZTP, które nakazywały odpowiednie stosowanie zasad sformułowanych dla projektów ustaw do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), sta-

nowiły jedynie o stosowaniu zasad wyrażonych w rozdziałach 2–7 działu I i w dziale II. Oznaczało to, że zasad wyrażonych w § 1 ZTP nie należało stosować, nawet odpowiednio, w ramach prac nad projektami aktów wykonawczych. Było to rozwiązanie nietrafne i z powołanym dniem odesłanie w § 132, 141 i 143 zostało rozszerzone na rozdział I działu I ZTP, a więc również na komentowany przepis. Obecnie nie ma zatem wątpliwości, że zasady w nim wyrażone należy uwzględniać również redagując teksty aktów wykonawczych.

**10.** Do zasady wyrażonej w § 7 ZTP odwołał się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w cytowanym w komentarzu do § 6 ZTP wyroku z dnia 16 października 2007 r., w którym sąd ten uznał, że stwierdzenie nieważności jakiegoś przepisu jedynie w części zawierającej określony zwrot czyniłoby dany przepis niezrozumiałym, a tym samym naruszałoby § 6 i 7 ZTP, i na tej podstawie stwierdził nieważność całego przepisu.

### Historia komentowanej regulacji

**11.** W Zasadach techniki prawodawczej z 1929 r. nie było zasad dotyczących redagowania zdań, były natomiast bardziej ogólne, dotyczące języka aktów normatywnych. Zdania pierwsze i trzecie w ust. 1 rozdziału VII zalecały:

„Język aktów winien być prosty, poprawny, zwięzły, jasny i wolny od wyrazów obcych. Należy przestrzegać zasad jednolitej pisowni, ustalonej przez Akademię Umiejętności w Krakowie”.

Natomiast zdanie czwarte w ust. 1 rozdziału V zalecało:

„Należy unikać długich i zawiłych okresów oraz wplątania szeregu opisowych zdań pobocznych”.

W ZTP z 1939 r. odpowiednikami zasad wyrażonych obecnie w § 7 ZTP były zasady wyrażone w § 10 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze:

„§ 10. 1. Tekst aktu ustawodawczego powinien odpowiadać zasadom poprawności językowej.

2. Należy przestrzegać przyjętego w języku polskim szyku (układu) wyrazów oraz unikać długich okresów z wieloma zdaniami podrzędnymi”.

W ZTP z 1961 r. odpowiednie przepisy zawarte były w § 2 ust. 2 i § 4 ust. 2:

„§ 2. [...] 2. Redakcja przepisów projektu powinna być jasna, ścisła i zwięzła, bez zawiłych okresów o wielu zdaniach pobocznych.

§ 4. [...] 2. Tekst projektu powinien być opracowany ze szczególną starannością i odpowiadać zasadom: poprawności i czystości języka polskiego oraz obowiązującej pisowni”.

W § 4 ZTP z 1991 r. zawarto przepis bardzo podobny do obecnego § 7. Zamiast używania zdań wielokrotnie złożonych zakazywały one używania „długich, wieloczłonowych zdań złożonych”.

### Wybrana literatura

- Choduń A., *Język prawny a język potoczny* (w:) *Język – prawo – społeczeństwo*, pod red. E. Malinowskiej, Opole 2004
- Choduń A., *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, PL 2007, nr 2
- Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 1, *Kultura języka w pracy legislatora*, PL 1995, nr 3
- Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 2, *O związkach gramatycznych między wyrazami w zdaniu*, PL 1995, nr 4
- Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 3, *O kolejności wyrazów w zdaniu polskim*, PL 1995, nr 5
- Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 5, *O zdaniach za długich i za krótkich*, PL 1996, nr 2
- Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 6, *Styl tekstów prawnych na tle innych odmian polszczyzny*, PL 1996, nr 3
- Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 7, *Pułapki ortograficzne (o zasadzie konwencjonalnej w pisowni polskiej)*, PL 1996, nr 4
- Jadacka H., *Język naszych ustaw*, cz. 8, *Czy przecinek coś znaczy? Wybrane zagadnienia interpunkcji*, PL 1997, nr 1
- Jadacka H., *Poradnik językowy dla prawników*, Warszawa 2002
- Kącka-Rodak M., *Forma orzeczenia przy podmiocie szeregowym* (w:) Rządowe Centrum Legislacji, *Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul\\_17.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul_17.pdf)
- Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006 (zob. rozdz. V pt. „Wyrażenie normy w zdaniu pojedynczym”, rozdz. VI pt. „Wyrażenie normy w zdaniu złożonym” i rozdz. VII pt. „Budowa zdań wielokrotnie złożonych występujących w tekstach prawnych”)
- Paluch W., *Formułowanie przepisów o charakterze obligatoryjnym w zakresie czasownika (modalnego) „powinien”* (w:) Rządowe Centrum Legislacji, *Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul\\_19.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul_19.pdf)
- Pruszyński M., *O stanie polszczyzny języka prawnego. Uwagi na marginesie Raportu Najwyższej Izby Kontroli*, PL 2004, nr 5
- Wichrowska W., *Niepoprawne skróty składniowe*, PL 2014, nr 4
- Wichrowska W., *Osiągnąwszy pełnoletniość, majątek stał się moją własnością – o zasadach używania imiesłowowego równoważnika zdań* (w:) Rządowe Centrum Legislacji, *Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul\\_21.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul_21.pdf)

Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015 (zob. rozdz. III, pkt 4.1.1 pt. „Język prawny”)

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012 (zob. komentarz do § 7)

**§ 8. 1. W ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu.**

**2. W ustawie należy unikać posługiwania się:**

- 1) określeniami specjalistycznymi, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu;
- 2) określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim;
- 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia.

1. W § 8 ust. 1 ZTP wyrażono trzy zasady dotyczące posługiwania się wyrażeniami językowymi podczas redagowania przepisów prawnych. Zgodnie z tym przepisem należy się posługiwać wyrażeniami:

- poprawnymi,
- w ich podstawowym znaczeniu,
- w ich powszechnie przyjętym znaczeniu.

Zasady te są konsekwencją jednej z najważniejszych zasad techniki prawodawczej – zasady komunikatywności. Prawodawca, który zamierza wyrazić normy prawne w sposób komunikatywny i adekwatnie do swoich intencji, musi wyrażać je zgodnie z zasadami:

- języka oraz
- wykładni,

którymi posługują się odbiorcy kodowanych przez niego informacji. Jakiegokolwiek odstępstwo od tych zasad naraża go na niebezpieczeństwo, że informacje te będą odczytywane niezgodnie z jego intencjami.

2. Konsekwentnie z wyrażonym w komentarzu do § 6 ZTP poglądem, że zasady precyzji i adekwatności mają pierwszeństwo przed zasadą komunikatywności, należy przyjąć, że zasady te mają również pierwszeństwo przed zasadami wyrażonymi w § 8 ust. 1 ZTP. Najpierw należy więc ustalić listę potencjalnych określeń, które precyzyjnie i adekwatnie wyrażają intencje prawodawcy, a dopiero spośród nich wybrać takie określenie, które najlepiej realizuje zasady wyrażone w § 8 ust. 1 ZTP.

3. Zasady wyrażone w § 8 ust. 1 ZTP są elementem tzw. zasady konsekwencji terminologicznej. Zasada ta ma dwa aspekty. Pierwszy dotyczy jednolitości języka praw-

nego z językiem powszechnym i na niego zwraca uwagę właśnie § 8 ZTP (poza nim zob. również zasady wyrażone w § 5 i 7 ZTP). Drugi aspekt dotyczy konsekwencji terminologicznej w obrębie samego języka prawnego. Na ten aspekt zwracają uwagę zasady wyrażone w § 9 i 10 ZTP.

4. Obowiązek posługiwania się wyrażeniami poprawnymi wynika nie tylko z § 8 ust. 1 ZTP, ale przede wszystkim z obowiązku ochrony języka polskiego, który nałożono na wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym przez art. 3 ust. 2 u.j.p. Ochrona ta, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.j.p., polega w szczególności na dbaniu o poprawne używanie języka.

W zakresie używanych wyrażeń należy więc dbać o to, by wyrażenia te były używane jedynie w takim znaczeniu i w takich formach, które są przewidziane w słownikach języka polskiego. Powołując się na tę zasadę, sądy odwołują się do słowników języka polskiego, ustalając znaczenie danych wyrażeń. Na przykład w wyroku z dnia 21 września 2005 r., III SA/Wa 1622/05, LEX nr 181000, WSA w Warszawie stwierdził, że „w sytuacji, gdy ani przepisy rozporządzeń, na podstawie których udzielono Skarżącemu dotacji, ani przepisy ustawy o finansach publicznych nie zawierały definicji «rolnika», należało w tym względzie odnieść się do definicji ze Słownika Języka Polskiego”. Podobnym przykładem może być wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7, w którym sąd ten, powołując się na zasadę wyrażoną obecnie w § 8 ust. 1 ZTP, odwołał się do słowników języka polskiego, ustalając znaczenie wyrażenia „faktyczny”. Z kolei w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przykładem takiego rozumowania może być uchwała z dnia 8 marca 1995 r., W 13/94, OTK 1995, nr 1, poz. 21, w której Trybunał Konstytucyjny odwołał się do słownika języka polskiego, ustalając znaczenie wyrażenia „producent”.

Zasady wyrażone w § 8 ust. 1 ZTP odsyłają zatem do powszechnie przyjętych zasad poprawnego zapisywania i łączenia słów języka polskiego. W praktycznym obrocie zasady te można odtwarzać przy użyciu słowników języka polskiego. W razie wątpliwości każdy organ publiczny może zasięgnąć opinii Rady Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (art. 14 u.j.p.).

5. Poszczególne wyrażenia powinny być używane w aktach normatywnych w ich podstawowym znaczeniu. Za podstawowe należy uznać takie znaczenie, które wśród wszystkich znaczeń danego wyrażenia wysuwa się na plan pierwszy, a więc np. w słowniku języka polskiego w części zawierającej wyjaśnienie danego wyrażenia to właśnie znaczenie jest jednym z pierwszych. Jeśli dany zwrot składa się z kilku wyrazów, a definicja tej grupy wyrazów jako całości (zwrotu) znajduje się w słowniku, to właśnie w takim znaczeniu należy używać tego zwrotu.

Znaczenie przenośne danego wyrażenia zazwyczaj nie jest jego znaczeniem podstawowym, dlatego raczej nie należy używać wyrażań w ich przenośnym znaczeniu (pogląd ten zacytował WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 lipca 2010 r., II SA/Wr 287/10). W tym sensie „podstawowość” oznacza również dosłowność danego znaczenia.

6. Zbliżony charakter (do wymogu „podstawowości”) ma wymóg, by używać wyrażań w ich powszechnie przyjętym znaczeniu. Powszechne znaczenie to takie znaczenie danego wyrażenia, które zarazem:

- ma charakter ogólnopolski (dlatego też nie należy używać regionalizmów),
- jest używane wspólnie (z tego powodu nie należy posługiwać się archaizmami, zwłaszcza jeśli obecnie wyrażenia te nadal są używane, ale w innym znaczeniu),
- jest używane przez stosunkowo najszerszą grupę społeczeństwa (z tego powodu nie należy używać określeń środowiskowych, nawet gdy adresaci danego aktu posługują się takimi określeniami).

Ustalenie, że dane znaczenie określonego wyrażenia jest powszechnie przyjęte, może wynikać z tego, iż wyrażenie to w takim właśnie znaczeniu jest używane w języku powszechnym. Należy w związku z tym podkreślić, że wymóg używania przy redagowaniu przepisów prawnych wyrażań w tym właśnie znaczeniu nie ma charakteru samoistnego. Aby użyć danego określenia w akcie normatywnym, należy stwierdzić, że wyrażenie to jest poprawne, a takie właśnie jego znaczenie jest jednym z podstawowych znaczeń tego wyrażenia (poza tym muszą być oczywiście spełnione zasady wyrażone w § 5, 6, 8 ust. 2 oraz w § 9 i 10 ZTP).

7. Zasady wyrażone w § 8 ust. 1 ZTP są odbiciem zasad wykładni o identycznej treści. Sądy i inne organy stosujące prawo będą interpretowały dane określenie zgodnie z jego poprawnym, podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniem. Zasada ta związana jest z bardziej ogólną zasadą pierwszeństwa wykładni językowej, która wynika z podstawowych zasad tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, w tym m.in. w zasadzie podziału władz i zasadzie legalizmu. Należy bowiem uznać, że jeśli wbrew jasnemu pod względem językowym sformułowaniu przepisu ustawy nadawałoby mu się jakieś inne znaczenie, wówczas ustawodawca byłby ustawodawcą tylko z nazwy (por. Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa...*, s. 82). Między innymi z tego powodu w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że odstępstwo od jasnego i oczywistego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą uzasadniać tylko szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne; jeśli takie racje nie zachodzą, należy oprzeć się na wykładni językowej (tak np. uchwała pełnego Składu Izby Cywilnej SN z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42; wyrok SN z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 137; uchwała SN z dnia 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 74; uchwała SN z dnia 1 marca 2007 r.,

III CZP 94/06, OSNC 2007, nr 7–8, poz. 95; wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07, LEX nr 391825). Uznaje się również, że nie ma potrzeby sięgania po dyrektywy celowościowe wówczas, gdy już po zastosowaniu dyrektyw językowych albo językowych i systemowych uda się uzyskać właściwy wynik wykładni, tj. ustalić pozbawione cech absurdalności znaczenie interpretowanej normy (tak np. wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7).

Niemniej punktem wyjścia interpretacji przepisów prawa jest zawsze tekst aktu normatywnego oraz rozumienie użytych przez ustawodawcę słów na tle danego języka powszechnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „wykładnia językowa jest nie tylko punktem wyjścia interpretacji przepisów prawa, lecz zakreśla również jej granice w ramach możliwego sensu słów w danym języku etnicznym. Dokonując wykładni językowej przepisów prawa podatkowego, należy zatem zawsze brać na samym początku znaczenie użytych słów w ustawie w rozumieniu powszechnie przyjętym w języku polskim, chyba że ustawodawca nada tym słowom na gruncie prawa podatkowego specyficzną treść odmienną od języka powszechnego, poprzez definicje” (tak np. w wyroku NSA w Poznaniu z dnia 23 kwietnia 1998 r., I SA/Po 1782/97, LEX nr 35472, i w uchwale NSA w Warszawie z dnia 20 marca 2000 r., FPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 92).

Również Trybunał Konstytucyjny opierał się w swoim orzecznictwie na omawianej zasadzie. Na przykład w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141, Trybunał stwierdził: „w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas – zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* – nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Podobnie ma się rzecz z wykładnią tekstów prawnych, których sens językowy nie jest jednoznaczny z tego względu, że tekst prawny ma kilka możliwych znaczeń językowych, a wykładnia funkcjonalna (celowościowa) pełni rolę dyrektywy wyboru jednego z możliwych znaczeń językowych. W obu wypadkach interpretator związany jest językowym znaczeniem tekstu prawnego, znaczenie to stanowi zawsze granicę dokonywanej przez niego wykładni”.

Prawodawca, któremu zależy na komunikatywnym i adekwatnym do jego intencji przekazywaniu treści norm prawnych do adresatów i organów stosujących prawo, musi uwzględniać funkcjonujące w praktyce reguły wykładni. W tym przypadku oznacza to, że zawsze wtedy, gdy prawodawca chce użyć jakiegoś wyrażenia w innym znaczeniu niż poprawne, podstawowe i powszechnie przyjęte, powinien dać temu wyraz w konstruowanych przepisach. Jeśli inne znaczenie danego wyrażenia

nie wynika w sposób jednoznaczny z kontekstu, w jakim użyto to wyrażenie, w akcie normatywnym posługującym się tym wyrażeniem należy sformułować definicję tego wyrażenia (zob. też § 146 ZTP). W przeciwnym wypadku stosowana będzie omawiana powyżej reguła interpretacyjna, a to oznacza, że dany przepis będzie odczytywany niezgodnie z intencjami prawodawcy. W tym sensie zasady zawarte w § 8 ust. 1 ZTP pełnią funkcję gwarancyjną dla zasady adekwatności, o której mowa w § 6 ZTP.

**8.** W § 8 ust. 2 ZTP zawarto katalog wyrażen, których należy unikać przy redagowaniu przepisów prawnych. Jest to swoiste uszczegółowienie zasady wyrażonej w § 8 ust. 1, gdyż zakaz używania wymienionych w ust. 2 wyrażen wynika z tej ogólnej zasady.

**8.1.** Pierwszą grupą wyrażen, którymi nie należy się posługiwać, są określenia specjalistyczne używane jedynie przez członków danej grupy zawodowej. Dopuszczalność używania takich określeń należy rozpatrywać w kontekście zasady komunikatywności wyrażonej w § 6 ZTP. W obecnym brzmieniu zakaz korzystania z takich określeń został złagodzony – do dnia 1 marca 2016 r. komentowany przepis wyrażał całkowity zakaz używania określeń specjalistycznych, jeżeli mają odpowiedniki w języku powszechnym, a obecnie przepis zezwala na korzystanie z nich, jeśli jest to powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu – a zatem nie tylko wtedy, gdy nie ma odpowiedników w języku powszechnym, ale również wtedy, gdy odpowiedniki takie istnieją, ale nie zapewniają potrzebnej precyzji wypowiedzi.

**8.2.** Drugą grupą wyrażen, których należy unikać przy redagowaniu przepisów prawnych, są określenia i zapożyczenia obcojęzyczne. Określenie obcojęzyczne to takie określenie, które nie występuje w języku polskim. Natomiast zapożyczenie obcojęzyczne to wyraz lub zwrot przejęty z języka obcego lub wzorowany na nim, który wszedł w skład języka polskiego. Z punktu widzenia ochrony języka polskiego niewątpliwie bardziej niepożądane jest używanie określeń obcojęzycznych niż zapożyczeń. Dlatego też w przypadku gdy dla oznaczenia tej samej treści można użyć dwóch wyrażen, z których jedno jest określeniem obcojęzycznym, a drugie zapożyczeniem, należy wybrać to drugie.

Zakaz używania określeń i zapożyczeń obcojęzycznych jest nie tylko przejawem zasady komunikatywności, ale również formą ochrony języka polskiego, o której była już mowa powyżej.

**8.3.** Trzecią grupą wyrażen wymienioną w § 8 ust. 2 są pojęcia lub struktury językowe nowo tworzone. Dotyczy to zarówno tworzenia zupełnie nowych wyrazów i zwrotów, jak i nadawania nowego znaczenia istniejącym wyrazom i zwrotom (zakaz tworzenia neosemantyzmów i neologizmów).

**8.4.** Zakazy używania określeń specjalistycznych, określeń lub zapożyczeń obcojęzycznych oraz neosemantyzmów i neologizmów mają charakter względny, tzn. że nie należy się posługiwać takimi wyrażeniami lub zwrotami, jeżeli mają one odpowiedniki w języku powszechnym. Za odpowiednik może być uznane jedynie takie wyrażenie, które:

- ma identyczne znaczenie (odpowiednikami nie będą więc wyrazy jedynie blisko-znaczne, których znaczenie jest zbliżone, lecz nie identyczne),
- jest to ich podstawowe i powszechnie przyjęte znaczenie (do wyrażen tych stosuje się bowiem ogólne wymogi zawarte w § 8 ust. 1 ZTP),
- jest równie precyzyjne,
- jest podobne pod względem objętości – zawsze można bowiem zamiast danego wyrażenia bądź zwrotu użyć definicji opisowej, ale byłoby to niezgodne z zasadą zwięzłości tekstu przepisu prawnego.

Aby jednak nie naruszyć zasady komunikatywności tekstu prawnego, wszystkie użyte w danym akcie określenia specjalistyczne, określenia lub zapożyczenia obcojęzyczne i neologizmy powinny być zdefiniowane. Jeśli definicji tych określeń nie ma w innych aktach należących do danej dziedziny, należy je zamieścić w projektowanym akcie normatywnym. Należy bowiem przyjąć, że żadne znaczenie takich wyrażen nie jest powszechnie zrozumiałe – zob. § 146 ust. 1 pkt 3 ZTP. Jedynie w przypadku określeń lub zapożyczeń obcojęzycznych, które mają znaczenie powszechnie zrozumiałe, można odstąpić od ich definiowania.

### **Stosowanie zasad wyrażonych w § 8 ZTP do prac nad aktami wykonawczymi**

**9.** Do dnia 1 marca 2016 r. przepisy ZTP, które nakazywały odpowiednie stosowanie zasad sformułowanych dla projektów ustaw do projektów rozporządzeń (§ 132 ZTP), projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP), stanowiły jedynie o stosowaniu zasad wyrażonych w rozdziałach 2–7 działu I i w dziale II. Oznaczało to, że zasad wyrażonych w § 1 ZTP nie należało stosować, nawet odpowiednio, w ramach prac nad projektami aktów wykonawczych. Było to rozwiązanie nietrafne i z powołanym dniem odesłanie w § 132, 141 i 143 zostało rozszerzone na rozdział I działu I ZTP, a więc również na komentowany przepis. Obecnie nie ma zatem wątpliwości, że zasady w nim wyrażone należy stosować również w ramach redagowania tekstów aktów wykonawczych.

Już w poprzednim stanie prawnym Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 listopada 1998 r., V SA 1520/97, ONSA 1999, nr 3, poz. 107, zastosował wprost zasadę wyrażoną obecnie w § 8 ZTP do rozporządzenia.

## Historia komentowanej regulacji

**10.** W Zasadach techniki prawodawczej z 1929 r. nie było odpowiednika obecnego § 8 ZTP. Przepisy takie wprowadzono w ZTP z 1939 r. – były to § 9 ust. 3 i 4 oraz § 10 ust. 2 zdanie drugie i trzecie:

„§ 9. [...] 3. Należy unikać używania wyrazów wieloznacznych oraz wyrazów, których treść i zakres nie mogą być przedmiotowo oznaczone.

4. Należy unikać używania terminów technicznych, nie będących w użyciu powszechnym.

§ 10. [...] 2. [...] Nie używać nowotworów językowych (neologizmów), chyba dla wprowadzenia nowego pojęcia, nie mającego odpowiedniego terminu w słownictwie powszechnie przyjętym. Nie używać wyrazów lub zwrotów obcych, jeżeli mają odpowiedniki polskie, ani też nie nadawać wyrazom znaczenia innego, niż powszechnie przyjęte”.

Ponadto w załączniku nr 1 do ZTP z 1939 r. zawarto spis najpospolitszych wyrażen niewłaściwych oraz ich poprawnych odpowiedników. Lektura tego spisu daje przede wszystkim wyobrażenie różnic językowych, jakie widoczne były w obrębie języka prawnego używanego w poszczególnych dzielnicach.

W ZTP z 1961 r. odpowiednie przepisy zawarte były w § 4 ust. 3:

„§ 4. [...]

3. Należy unikać używania:

- 1) określeń językowych oraz terminów technicznych, nie będących w powszechnym użyciu, jeżeli można posłużyć się określeniem i terminem powszechnie stosowanym,
- 2) obcych wyrazów lub zwrotów nie przyswojonych językowi polskiemu, chyba że nie mają ustalonego ścisłego odpowiednika w języku polskim”.

W ZTP z 1991 r. § 5 miał brzmienie identyczne z obecnym § 8.

Z dniem 1 marca 2016 r. pkt 1 i 3 komentowanego przepisu zostały zmienione przez § 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 5 listopada 2015 r. Zmiana polegała na poprawieniu sformułowania tych przepisów i była odpowiedzią na postulat zgłoszony przez A. Choduń w trakcie prac nad projektem zmian (zob. A. Choduń, *Założenia dotyczące zasad techniki prawodawczej i wprowadzania ich zmian (język, teksty i konteksty)* (w:) *Zasady Techniki Prawodawczej – perspektywa zmian. Materiały pokonferencyjne*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2015, s. 98–100). W pkt 1 usunięto zwrot „profesjonalizmami” i zmieniono przesłanki użycia zwrotów specjalistycznych – z „jeżeli

mają odpowiedniki w języku powszechnym” na „o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu”. W pkt 3 usunięto zbędny zwrot „neologizmami”.

### Wybrana literatura

Choduń A., *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, PL 2007, nr 2

Choduń A., *Słownictwo tekstów aktów prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Warszawa 2007

Jadacka H., *Poradnik językowy dla prawników*, Warszawa 2002

Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006 (zob. rozdział III pt. „Słownictwo języka prawnego na tle języka polszczyzny współczesnej”)

Pruszyński M., *O stanie polszczyzny języka prawnego. Uwagi na marginesie Raportu Najwyższej Izby Kontroli*, PL 2004, nr 5

Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015 (zob. rozdz. III, pkt 4.1.1 pt. „Język prawny”)

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012 (zob. komentarz do § 8)

**§ 9. W ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”.**

1. Zasada wyrażona w § 9 ZTP jest kolejnym elementem tzw. zasady konsekwencji terminologicznej. O ile zasady wyrażone w § 5, 7 i 8 ZTP związane były z tzw. zewnętrznym aspektem tej zasady, a więc jednolitości pomiędzy językiem prawnym a językiem powszechnym, o tyle zasada wyrażona w § 9 wraz z zasadą wyrażoną w § 10 ZTP związane są z wewnętrznym aspektem omawianej zasady. Mają one zapewnić konsekwencję terminologiczną w obrębie samego języka prawnego. Jednocześnie należy pamiętać, że sama zasada konsekwencji terminologicznej służy realizacji tak ważnych zasad, jak zasada komunikatywności, zasada precyzji czy zasada adekwatności przepisów prawnych.

2. System prawny powinien być budowany od ogółu do szczegółu. Sprzyja to nie tylko unikaniu powtórzeń, ale również stabilności i spójności systemu. W takim systemie szczególna rola przynależy ustawom, które w tytule mają słowo „kodeks” lub „prawo”. O tym, kiedy ustawie można nadać taki tytuł, będzie mowa w uwagach do § 19 ZTP. W tym miejscu warto podkreślić, że nazwą „kodeks” można się posłużyć, jeśli ustawa ma być w danej, podstawowej dziedzinie prawa aktem zapewniającym jednolite założenia ogólne i zasady naczelne, a w konsekwencji – wewnętrzną spójność w danej dziedzinie prawa. Kodeks ujednotacza podstawowe instytucje prawne w danej dzie-