

REDAGOWANIE AKTÓW PODUSTAWOWYCH

Zagadnienia praktyczne

Mateusz Kaczocha

PRAWO W PRAKTYCE



Wolters Kluwer

REDAGOWANIE AKTÓW PODUSTAWOWYCH

Zagadnienia praktyczne

Mateusz Kaczocha

PRAWO W PRAKTYCE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2020

Stan prawny na 24 lipca 2020 r.

Recenzent

Prof. nadzw. dr hab. Bogumił Szmulik

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Małgorzata Maśłowska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

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

prawolubni

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

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-531-8

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział 1	
Zagadnienia terminologiczne i niektóre zasady redagowania aktów podustawowych	13
Rozdział 2	
Redagowanie projektu rozporządzenia	63
Rozdział 3	
Redagowanie projektu aktu prawa miejscowego	133
Rozdział 4	
Redagowanie projektu aktu prawa wewnętrznego	155
Bibliografia	171

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- o.a.n.n.** – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
- z.t.p.** – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Publikatory

- Dz.U.** – Dziennik Ustaw
- Dolno.** – Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
- Dz.Urz. Ministra Sprawiedl.** – Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
- Dz.Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
Lubus.	– Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
Mazow.	– Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Opols.	– Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Podka.	– Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
Podla.	– Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego
Święt.	– Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego
Warmi.	– Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
TK	– Trybunał Konstytucyjny

WSTĘP

Niniejsza monografia poświęcona jest zasadom redagowania projektu aktu podustawowego. Wyspecjalizowaną dziedziną prawa, która zajmuje się opracowywaniem aktów normatywnych, jest legislacja rozumiana jako zespół form stanowienia prawa. Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania nacisk zostanie położony na przedstawienie, od strony praktycznej, zasad, które towarzyszą tworzeniu prawa, w tym przypadku w odniesieniu do aktów wykonawczych służących wykonywaniu ustaw (czyli do rozporządzeń) lub aktów prawa wewnętrznego albo aktów prawa miejscowego, bo tylko tym trzem źródłom prawa można przypisać miano aktu podustawowego, co oznacza, że podstawa do ich wydania znajduje się w obowiązującej ustawie.

Autor publikacji chce przybliżyć czytelnikowi reguły redagowania ww. projektów aktów prawnych oraz reguły ich stosowania w systemie prawnym, tak aby obowiązujące prawo spełniało wymogi wynikające z zasad demokratycznego państwa prawnego. Niniejsza publikacja podejmuje próbę przedstawienia metodologii pracy legislatora, tj. zagadnień, które musi przyswoić, zanim przystąpi do redagowania danego aktu normatywnego. Znajdują się one w prawie konstytucyjnym, Zasadach techniki prawodawczej oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. System źródeł prawa stanowionego zawarty w Konstytucji RP, w rozdziale III, wskazał podział aktów prawnych na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego.

To właśnie przepisy Konstytucji RP przesądziły, że do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zaliczamy, oprócz samej Konstytucji RP,

ustawy, rozporządzenia oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe, zaś do aktów prawa wewnętrznego, zgodnie z art. 93 Konstytucji RP, należą uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Akty prawa wewnętrznego, na co warto zwrócić uwagę, mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Właściwe rozpoznanie kryteriów różniących poszczególne źródła prawa stanowi istotny element pracy legislatora, który rzutuje na zakres jego pracy, wyznacza – w zależności od rodzaju materii przekazanej do uregulowania – rangę aktu, który powinien zostać opracowany i wydany tak, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie całego systemu prawa. Istotną kwestią związaną z redagowaniem aktu podstawowego, niezależnie od tego, jaką przybierze formę – aktu wykonawczego (rozporządzenia) czy aktu prawa wewnętrznego – jest to, że musi on mieć swoje umocowanie w akcie rangi ustawowej, co oznacza, że pełni rolę „służalczą” wobec postanowień ustawy. W tym miejscu należy także wspomnieć, że w praktyce występują tzw. pozakonstytucyjne źródła prawa wewnętrznego, jak okólniki, instrukcje, regulaminy czy wytyczne, których podstaw trudno szukać w samej Konstytucji RP, jednak w odniesieniu do nich zwyczajowo mają zastosowanie reguły redagowania tekstów prawnych; nazywane są one potocznie jako „mała legislacja”. Do aktów podstawowych zaliczamy także akty prawa miejscowego, które są stanowione tylko na podstawie upoważnienia ustawowego zamieszczonego w ustawie, przez organy administracji rządowej i samorządowej, lecz obowiązują tylko na wycinku terytorium państwa i tym różnią się od tych aktów prawa powszechnie obowiązującego, które obowiązują *erga omnes* i na całym terytorium kraju.

Ważnym i niezbędnym narzędziem pracy legislatora jest także umiejętność posługiwania się regułami redagowania aktów prawnych. Reguły te zostały opublikowane w Zasadach techniki prawodawczej i stanowią swoisty elementarz pracy legislatora. Zasady te przyczyniają się

do ujednolicania sposobu formułowania tekstów prawnych; wskazują w szczególności reguły opracowywania i redagowania różnych form aktów normatywnych, określają szatę graficzną aktów, informują o tym, z jakich jednostek redakcyjnych powinien składać się akt prawny, aby spełniał wymogi formalne wynikające z procedury legislacyjnej.

Duże znaczenie w działalności legislacyjnej istotnej dla formułowania projektów legislacyjnych ma dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, który wypracował katalog reguł prawnych przydatnych w pracy legislatora. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wskazują na nieprawidłowe stosowanie lub brak stosowania w zaskarżonym akcie prawnym zasad tworzenia lub redagowania aktów prawnych. Orzeczenia w szczególności odnoszą się do aktów prawnych, w których zastosowano nieprawidłową technikę redagowania aktów prawnych, a które w konsekwencji doprowadziły do naruszenia m.in. zasad poprawnej legislacji, w tym zasady określoności czy precyzyjności formułowanych przepisów oraz zasady stosowania przepisów przejściowych. Zbiór takich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest nieocenioną pomocą przy tworzeniu prawa, bowiem daje wskazówki, jak przygotowywać projekty, w tym projekty aktów podstawowych, aby projektowane prawo miało przymiot konstytucyjności.

Przedstawione czytelnikowi w niniejszej publikacji zagadnienia z zakresu redagowania aktów prawa, w tym prawa podstawowego, ze względu na walor praktyczny, adresowane są do osób, które mają przygotowanie prawnicze. Adresatami mogą być też osoby, które na co dzień pracują w legislacji, oraz prawnicy, którzy nie są legislatorami, ale w swojej pracy zawodowej adwokata lub radcy prawnego redagują akty prawne lub je opiniują na etapie projektu albo na etapie stosowania. Omówione w tym opracowaniu zagadnienia tworzą kompendium wiedzy z zakresu tworzenia prawa podstawowego, które pozwoli usystematyzować, jak i poszerzyć wiedzę z zakresu legislacji. Redagowanie tekstów prawnych jest specyficzną dziedziną prawa kierującą się własnym regułami, które powinny być przestrzegane w sposób całościowy i systemowy tak, aby prawo powszechnie bądź wewnętrznie obowiązujące nie zawierało luk prawnych, było spójne i precyzyjne, a jednocześnie było czytelne dla jego adresatów.

Poznanie zatem tych reguł przekazanych w niniejszym opracowaniu w sposób praktyczny będzie z pewnością stanowić pomoc w staniu w dobrym i jasnym prawie, czego Państwu i sobie życzę.

*Kierownik Aplikacji Legislacyjnej
w Rządowym Centrum Legislacji
Bożena Hejduk*

Rozdział 1

ZAGADNIENIA TERMINOLOGICZNE I NIEKTÓRE ZASADY REDAGOWANIA AKTÓW PODUSTAWOWYCH

1.1. Pojęcie aktu normatywnego i jego rodzaje

Pojęcie „aktu normatywnego” nie jest zdefiniowane w polskim systemie prawnym, tym niemniej jego znaczenie zostało ustalone w doktrynie prawa. Przyjmuje się mianowicie, że jest to dokument władzy publicznej, zawierający (ujęte w przepisy) normy prawne regulujące jakiś zespół stosunków społecznych¹. Co istotne, w przeciwieństwie do aktów stosowania prawa, zawierających normy indywidualne i konkretne, akty normatywne zawierają normy generalno-abstrakcyjne.

Akty normatywne podlegają różnym klasyfikacjom. Jedną z istotniejszych klasyfikacji jest podział aktów normatywnych na powszechnie obowiązujące i akty o charakterze wewnętrznym. Akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym to: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego, ale na obszarze działania organów, które je ustanowiły, a także akty normatywne stanowione przez organizację międzynarodową (art. 87 ust. 1 i 2,

¹ Por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 109.

art. 91 ust. 3 i art. 234 Konstytucji RP)². Ich cechą charakterystyczną jest m.in. to, że generalnie mogą być skierowane do wszelkich kategorii podmiotów znajdujących się na terytorium państwa.

Z kolei aktami normatywnymi o charakterze wewnętrznym są uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów (zob. art. 93 ust. 1 Konstytucji RP). Wymaga podkreślenia, że art. 93 Konstytucji RP nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji RP, a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego. Nawet art. 87 Konstytucji RP nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może natomiast następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych (por. wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98³). Można zatem przyjąć, że wyliczenie organów i rodzajów aktów wewnętrznych zawarte w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, wbrew literalnemu brzmieniu tego przepisu, ma charakter przykładowy, ale uzupełnienie tego katalogu – od strony podmiotowej lub przedmiotowej – powinno następować w drodze wyraźnego przepisu ustawowego, co wynika choćby z zasady legalizmu (zob. art. 7 Konstytucji RP).

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania ważny jest również podział aktów normatywnych na samoistne i niesamoistne (podustawowe). W ogólnym ujęciu do ustanowienia (uchwalenia) tych pierwszych nie jest potrzebna odrębna podstawa prawna, natomiast akty niesamoistne wydawane są na podstawie upoważnienia zawartego z reguły w ustawie.

² M. Kaczocha, *Podstawowe pojęcia i instytucje związane z legislacją administracyjną* [w:] M. Kaczocha, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019, s. 16.

³ OTK 1998/7, poz. 116.

Tabela 1. Rodzaje aktów normatywnych

Akty normatywne samoistne	Akty normatywne niesamoistne (podustawowe)
1) Konstytucja RP; 2) ustawa; 3) ratyfikowana umowa międzynarodowa.	1) rozporządzenia; 2) akty prawa miejscowego; 3) akty wewnętrzne.

1.2. Akt podustawowy a akt wykonawczy

Akty podustawowe są to akty normatywne zajmujące niższą niż ustawa czy ratyfikowana umowa międzynarodowa pozycję w hierarchii źródeł prawa. Są one wydawane na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie i muszą być niesprzeczne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Niektóre z aktów podustawowych są zarazem **aktami wykonawczymi**.

Klasycznym aktem wykonawczym jest rozporządzenie, co wynika przede wszystkim z treści art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, w myśl którego rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu **jej wykonania**. Wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, że funkcją rozporządzenia jest **konkretyzacja (uszczegółowienie), a nie zmiana, uzupełnienie czy powtórzenie norm zawartych w ustawie** (zob. np. wyrok TK z 30.04.2009 r., U 2/08, OTK-A 2009/4, poz. 56)⁴.

Aktami wykonawczymi są również te akty prawa miejscowego, które zostały wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Wynika to m.in. z art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego są ustanawiane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

⁴ M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 92.

Natomiast aktami wykonawczymi w ścisłym tego słowa znaczeniu nie są akty prawa miejscowego wydane na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego, ponieważ tego typu delegacje cechuje dosyć duża ogólnikowość, która daje prawodawcy lokalnemu sporą swobodę w regulowaniu spraw, np. ustrojowych, na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto niejednokrotnie na podstawie jednej delegacji można wydać więcej niż jeden akt.

Aktami wykonawczymi nie są też akty wewnętrzne, ponieważ art. 93 ust. 2 Konstytucji RP wymaga, aby akty te były wydane na podstawie ustawy. W konsekwencji oznacza to, że upoważnienie do wydania aktu wewnętrznego nie musi mieć charakteru szczegółowego, a sam akt nie musi mieć charakteru wykonawczego wobec ustawy.

W dalszej części niniejszego opracowania przez **akt podstawowy** należy rozumieć: **rozporządzenie, akt prawa miejscowego i akt wewnętrzny (zarządzenie i uchwałę)**.

1.3. Zasada określoności przepisów jako podstawowa zasada redagowania aktów podstawowych

Jedną z podstawowych zasad konstruowania i redagowania aktów normatywnych jest **zasada określoności przepisów prawa**, nakazująca, aby przepisy prawne były sformułowane jasno, precyzyjnie i poprawnie od strony gramatycznej i logicznej. Kryteriami określoności przepisów prawa są: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisów w stopniu gwarantującym ich komunikatywność wobec adresatów, uwzględniająca zasady języka powszechnego, oraz poprawność określonej regulacji, oznaczająca jej zgodność z wymogami prawidłowej legislacji⁵.

Zasada ta najczęściej jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP, czyli z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, i dotyczy nie tylko

⁵ Zob. wyrok TK z 14.12.2011 r., SK 42/09, OTK-A 2011/10, poz. 118.

ustaw, ale również aktów podstawowych. Z zasady określoności przepisów prawnych wynika bowiem, że **każdy przepis prawny** powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego⁶. Odnosi się ona do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela⁷.

Z powyższych względów legislator przygotowujący projekt aktu podstawowego powinien jego przepisy redagować w sposób **jasny, dokładny i poprawny od strony logiczno-gramatycznej**. W tym celu **powinien m.in.:**

- 1) nie używać wyrazów (zwrotów) wieloznacznych lub niejasnych⁸;
- 2) w miarę możliwości unikać formułowania klauzul generalnych czy zwrotów niedookreślonych;
- 3) posługiwać się odesłaniami ostrymi;
- 4) nie tworzyć tzw. odesłań kaskadowych;
- 5) nie wprowadzać od danej zasady zbyt licznych wyjątków;
- 6) w miarę możliwości posługiwać się językiem ogólnym (powszechnym).

1.4. Poszczególne zasady redagowania aktów podstawowych wynikające z Zasad techniki prawodawczej

Podstawowe zasady konstruowania i redagowania przepisów prawnych zostały ujęte przede wszystkim w rozdziale 1 działu 1 z.t.p. Przepisy tego rozdziału dotyczą wprawdzie redagowania przepisów projektu ustawy, ale na mocy § 132, § 141 i § 143 stosuje się je odpowiednio do projektu aktu podstawowego. Ponadto ww. zasady wynikają z regulacji działu VIII z.t.p., dotyczących typowych środków techniki prawodawczej stosowanych w aktach normatywnych.

⁶ J. Zaleśny, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011/1, s. 160.

⁷ Por. wyrok TK z 28.10.2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009/9, poz. 138.

⁸ Co jest szczególnie istotne w przypadku przepisów nakładających na jednostkę obowiązek lub sankcję bądź ograniczających jej uprawnienia lub wolności.