

Kamil Stępnia¹

Relacje między Zasadami Techniki Prawodawczej a Zasadami Poprawnej Legislacji w procesie stanowienia prawa

Słowa kluczowe: Zasady techniki prawodawczej, zasady prawidłowej legislacji, legislacja, prawo konstytucyjne, ochrona praw człowieka, Trybunał Konstytucyjny

Keywords: The rules of legislative technique, principles of proper legislation, legislation, constitutional law, protection of human rights, the Constitutional Court

Streszczenie

Znaczenie zasad techniki prawodawczej (ZTP) oraz zasad prawidłowej legislacji (ZPL) jest kluczowe dla procesu stanowienia prawa. Są one gwarancją poszanowania praw chronionych przez ustawodawcę, a także ochrony praw człowieka. Zasady prawidłowej legislacji wywodzone są przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (czyli z zasady demokratycznego państwa prawnego). Zasady techniki prawodawczej stanowią zaś załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej. W opracowaniu dokonano charakterystyki obu dziedzin uwzględniając ich specyfikę oraz rys historyczny. Wykazano także, że dzięki łącznemu stosowaniu ZTP i ZPL oraz ich ścisłym relacjom prawodawca może stanowić akty prawne, które będą gwarantować ochronę praw człowieka oraz będą chronić interes państwa. Wskazano zależności między ZTP i ZPL i korzyści płynące z łącznego stosowania tych dziedzin.

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. E-mail: kamilstepniak@o2.pl.

Summary**Relations between the principles of proper legislation
and the principles of legislative techniques in the process of law-making**

Meaning of the principles of legislative techniques (PLT) and the principles of proper legislation (PPL) should be regarded as a key to the process of lawmaking. These rules are often a guarantee for the protection of human rights. The principles of good legislation are inferred by the Constitutional Court of Art. 2 of the Polish Constitution (the democratic rule of law). The principles of legislative techniques are included in the Annex to the Regulation of the Prime Minister Council of Ministers dated on 20 June 2002 on the principles of legislative technique. The paper presents a characteristics of both disciplines taking into account their specificity and historical background. It was also shown that by joint application of PPL and PLT and their inseparable correlation legislator may establish acts that will guarantee the protection of human rights and will protect the interests of the State. The Author also identified benefits which derive form joint application of both sets of legislative rules and principles.

*

Problematyka relacji między zasadami prawidłowej legislacji (ZPL), a zasadami techniki prawodawczej (ZPL) jest złożona. Stanowi ona podstawę tworzenia dobrego prawa. Tylko poprawne działanie obydwu dziedzin powoduje możliwość realizacji norm w nich zawartych, a także egzekwowania przepisów. Współoddziaływanie pomiędzy zasadami prawidłowej legislacji, a zasadami techniki prawodawczej stanowi podstawę do stanowienia spójnego i prawidłowo rozwijającego się systemu prawnego, a także zapobiega takim zjawiskom jak chociażby dewaluacja prawa, czy też powstawanie niepożądanych luk prawnych. Oddziaływanie pomiędzy wskazanymi dziedzinami wydaje się być niezbędne do sprawnego funkcjonowania systemu prawnego i najwyższej gwarancji ochrony praw człowieka. Jednakże, jak się okazuje w praktyce współdziałanie to, nie jest wcale takie oczywiste.

Zasady prawidłowej legislacji² swoją podstawę prawną znajdują w art. 2 Konstytucji RP³, czyli artykule ustanawiającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jednakże jako ich bezpośredni aksjomat powinno się wskazać zasadę budowania zaufania obywateli (a także innych jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa. Znana jest ona także jako tzw. zasada lojalności państwa, która bezpośrednio jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny sformułował szereg reguł i wymogów stanowienia prawa, które zbiorczo nazywamy zasadami prawidłowej legislacji. Same zasady zaś można określić jako ogólne dyrektywy tworzenia prawa, których powinien przestrzegać każdy prawodawca⁴.

Zasady techniki prawodawczej możemy określić jako reguły, zasady i wytyczne dotyczące konstruowania aktów normatywnych, które same często są ujęte w formie aktu normatywnego. Zasady te określone są jako dyrektywy legislacyjne. Innymi słowy ZTP, to zbiór pewnych wytycznych (a co za tym idzie w konkretnym przypadku – umiejętności), które wskazują jak poprawnie formułować tekst aktu prawnego, jak włączać go do systemu prawa, lub z niego derogować⁵. Co ważne, ze względu na istniejące antagonizmy, technika prawodawcza nie jest taka sama dla wszystkich systemów prawnych.

W Polsce dość długo należało czekać na regulacje z zakresu techniki prawodawczej. Co ciekawe, przez pewien czas nie obowiązywały one w sensie normatywnym, ponieważ początkowo postanowiono odejść od wydawania aktu prawnego regulującego niniejszą materię, na rzecz zwykłych publikacji książkowych. Publikowano je za to jako zbiór wytycznych dla prawodawcy⁶.

Pierwsze zamysły dotyczące zastosowania jednolitych wzorców tworzenia prawa można dostrzec już w czasach Pierwszej Rzeczypospolitej. Przykłady można zauważyć w pewnych, powtarzalnych wzorach stanowienia konstytucji. Kwestie legislacyjne zostały podjęte w stanowisku króla Zygmunta III: „Jakoż

² Inaczej nazywana przez Trybunał Konstytucyjny także poprawną lub rzetelną legislacją. W wyroku TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 mowa jest wyłącznie o poprawnej legislacji. Historycznie określano je jako zasady przyzwoitej legislacji.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I – Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 305–307.

⁵ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 14–16.

⁶ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 18–22.

napomina i prosi nakoniec J.K. Mć W. Mci, abyście i posły te, które podług zwyczaju obrać i posłać na ten przyszły sejm będziecie raczyli, żebyście takowe obrali, którzyby żadnymi swemi własnymi ani przyjacielskimi potrzebami nie byli zabawieni, którzyby i nic swego i nic na ten czas inszego od W. Mci nie przynosili, jedno to, co J.K. Mć na ten czas W. Mciom proponować raczył⁷. Oczywiście były to instrukcje króla o charakterze nie stricte technicznym, lecz raczej ogólnie-legislacyjnym. Miały jednak takie znaczenie, że wskazywały, by stanowić prawo w sposób bezstronny i niekazuistyczny.

Świadomą potrzebę uregulowania ZTP zauważono dopiero w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Ze względów historyczno-ustrojowych w stosunku do regulacji wprowadzanych w Europie był to proces spóźniony. Na świecie tego typu regulacje wcześniej ukazały się chociażby w Niemczech, Austrii, Szwajcarii czy też Rosji. Przyszedł jednak taki czas, że krajowi decydenci i politycy pod wpływem rozwoju nauki prawa zauważyli potrzebę wprowadzenia pewnych formalnych ujednoczeń w sposobie technicznego formułowania aktów prawnych.

Pierwszym aktem, który regulował wprowadzenie ZTP był okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 99 z 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 7 z 1929 r. pod pozycją 147⁸. Warto jednak zauważyć, że już osiem lat wcześniej, bowiem w konstytucji marcowej⁹ zawarto przepis dotyczący możliwej inicjatywy ustawodawczej: Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi. Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia (art. 10).

Kolejnymi wytycznymi, skierowanymi do całej administracji państwowej było zarządzenie nr 55–63/4 Prezesa Rady Ministrów z 13 maja 1939 r. Zarządzenie to nie zostało opublikowane w formie przewidzianej dla aktów normatywnych, ukazało się natomiast w formie publikacji książkowej¹⁰.

⁷ Król Zygmunt III Waza w instrukcji na Sejm 1597.

⁸ OL. 2048/2.

⁹ Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

¹⁰ Zob. *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

W celu ujednoczenia stosowanych technik prawodawczych, zostało wydane zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 1961 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Tak jak jego poprzednik nie zostało opublikowane w jakimkolwiek dzienniku urzędowym i ukazało się jako publikacja książkowa¹¹. Był to osobliwy sposób publikacji zarządzeń, najwidoczniej jednak nie uznano zasadności publikacji niniejszego aktu prawnego w żadnym dzienniku urzędowym.

Czwartym zbiorem ZTP była uchwała nr 147 Rady Ministrów z 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej¹². Aktem tym powrócono do tradycji publikowania ZTP w dziennikach urzędowych i traktowania ich jako pełnoprawnych aktów normatywnych. Był to zarówno przełom jak i powrót do korzeni związanych z ZTP w Polsce. Akt ten utracił moc obowiązującą w 2001 r. Obecnie w Polsce obowiązujące ZTP stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej¹³. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów¹⁴.

Rozpatrując prawno-filozoficzną genezę obowiązywania ZPL, powinniśmy odwołać się do nauki amerykańskiego teoretyka prawa Lon Luvois Fullera¹⁵. Według niego, prawo, aby mogło spełniać swoje założenia i być egzekwowane powinno spełniać określone warunki, bądź przynajmniej dążyć do ich spełnienia¹⁶. Fuller badając wpływ norm prawnych na ludzkie zachowanie sformułował zasady wewnętrznej moralności prawa, czyli zbiór wskazówek jakie prawo powinno spełniać, aby było efektywne i obiektywne względem wszystkich adresatów¹⁷. Wśród zaproponowanych przez Fullera zasad były: postulat ogólności prawa, obowiązek ogłoszenia norm prawnych,

1939.

¹¹ Zob. *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962.

¹² M.P. Nr 44, poz. 310.

¹³ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

¹⁴ Dz.U. 2012, poz. 392.

¹⁵ R. Tokarczyk, *Filozofia prawa w perspektywie natury*, Białystok 1996, s. 116–117.

¹⁶ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 148.

¹⁷ A. Dyra, *Pozytywizm prawniczy*, [w:] *Teoria i filozofia prawa. Repetytorium*, A. Dyra, N. Ghazal, R. Nowak, O. Pogorzelski, A. Samonek, Warszawa 2011, s. 67–69.

zakaz retroaktywności prawa, jasność i bezsprzeczność prawa, a także stabilność ustanowionych norm prawnych¹⁸.

W polskim systemie prawnym rozwój ZPL zawdzięczamy orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego. Odwołując się do art. 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada demokratycznego państwa prawnego zawarta w niniejszym przepisie wymaga od ustawodawcy stanowienia norm nienagannych legislacyjnie. Muszą być one stanowione w taki sposób, aby zabezpieczały interesy prawne swoich obywateli¹⁹.

Trybunał w swoim orzecznictwie ustanowił szereg reguł stanowiących stanowienia norm prawnych w sposób prawidłowy. Niniejsze zasady scharakteryzowano poniżej aby dać pełen obraz ich znaczenia w procesie legislacyjnym.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest traktowana jako oczywista w demokratycznym państwie prawnym i tak też była traktowana przez Trybunał Konstytucyjny²⁰. W orzecznictwie TK zasada ta stanowi nadrzędne miejsce względem innych zasad²¹. Trybunał również z niej wyprowadził dalsze zasady dotyczące procesu legislacyjnego. Zgodnie z tą zasadą uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z przyznanych uprawnień²². Ustawodawca powinien być zatem w swoich działaniach nie tylko racjonalny lecz również uwzględniać prawa obywateli. Brak racjonalności bądź nieprzestrzeganie techniki legislacyjnej może narazić ustawodawcę na brak poszanowania stanowionych norm bądź bunt społeczny.

Zasada ta AX opiera się na założeniu wymagalności pewności prawa. Chodzi więc o takie stanowienie i taki zespół cech, który zapewni jed-

¹⁸ L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978.

¹⁹ Wyroki TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, s. 832; z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 42.

²⁰ S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 671–672.

²¹ Wyroki TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51; z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK 2005, nr 2, poz. 15.

²² Wyrok TK z 20 stycznia 2011 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010.

nostce bezpieczeństwo prawne. Zakazuje ona ustawodawcy tworzenie takich instytucji prawnych, które byłyby pozorne bądź niewykonalne przez obywateli²³.

Zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa jest powiązana z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie można mówić bowiem o zaufaniu do norm prawnych bez bezpieczeństwa prawnego i stabilności (czy też pewności) prawa. Bezpieczeństwo prawne jednostki, o którym mowa, zapewnia obywatelowi umożliwienie przewidywalności działań organizacji państwowych, a także możliwość planowania przyszłych działań własnych²⁴. Pewność prawa oznacza nie tylko stabilność prawa *sensu stricto*, ale także przewidywalność działań organów administracji publicznej i skorelowanych z nimi działań obywateli²⁵. Jednostka powinna mieć bowiem możliwość poznania swojego stanu prawnego, określenia skutków swoich zachowań oraz ewentualnych sankcji z nich wynikających²⁶.

Zasada określoności prawa wywodzi się z doktryny niemieckiej. W wąskim znaczeniu rozumie się ją jako nakaz precyzyjności, czyli możliwość wyrowadzenia z przepisu jednoznacznej normy prawnej²⁷. Według niej, przepisy stanowione powinny być formułowane w sposób jasny i precyzyjny czyli taki, który nie pozostawia wątpliwości co do swojej warstwy treściowej. Adresat tej normy nie powinien mieć wątpliwości, co do praw i obowiązków na niego nałożonych przez dany przepis²⁸. Co za tym idzie, nakłada to obowiązek na ustawodawcę zachowania pewnej optymalizacji względem stanowionego przezeń prawa. Warto jednak pamiętać, że stopień określoności każdorazowo podlega relatywizacji ze względu na sytuację prawną i faktyczną w momencie stanowienia przepisów. Badanie określoności prawa powinno zawsze od-

²³ W orzeczeniu z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92 TK stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne i w konsekwencji dają jedynie pozorność ochrony interesów jednostki.

²⁴ Por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU z 2000 r. Nr 5, poz. 138.

²⁵ Zob. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K.9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6.

²⁶ K. Celarek, *Legislacja administracyjna. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 2011, s. 43.

²⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 25.

²⁸ Zob. wyroki TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; z 19 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182.

nosić się do badania nie tylko danej regulacji ale także sytuacji, w której była ona ustanowiona²⁹.

Zasada ochrony interesów w toku, to kolejna dyrektywa prawa sformułowana przez TK. Obowiązek uwzględniania interesów w toku dotyczy przypadków, kiedy pewna sytuacja faktyczna lub prawna (przedsięwzięcie) już rozpoczęła swój bieg, a w trakcie jej trwania (przed jej zakończeniem) prawodawca postanawia zmienić prawo w materii dotyczącej właśnie tej sprawy. Innymi słowy dotyczy takiej sytuacji, kiedy prawo pozwala na wyznaczenie pewnego horyzontu czasowego w załatwieniu danej sprawy, a w czasie trwania tej sprawy zmienia się stan prawny. W takim wypadku nowe przepisy powinny zacząć obowiązywać adresata normy dopiero gdy dana sprawa znajdzie swój koniec³⁰.

Ochrona praw nabytych, jej istota sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w chwili podejmowania decyzji³¹. Winniśmy jednak dodać, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, a co za tym idzie w pewnych przypadkach możliwe jest stanowienia norm, które będą ograniczać niniejsze prawo³².

Ekspektatywy, czyli pewne oczekiwanie prawne – sytuacje, w której część normy prawnej została spełniona w celu nabycia pewnego prawa (np. poprzez wystąpienie wypadku ubezpieczonego), także podlegają ochronie prawnej na kanwie niniejszej zasady. Warunkiem ochrony ekspektatyw praw jest ich maksymalne ukształtowanie³³.

Zakaz działania prawa wstecz jest nazywany zasadą *lex severior retro non agit*. Zabrania ona przede wszystkim stanowienia norm prawnych, które odnosiłyby się do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Warto podkreślić, że chodzi przede wszystkim o niedziałanie prawa wstecz na niekorzyść adresata normy prawnej³⁴.

²⁹ T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 210–223.

³⁰ L. Grzonka, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2011, s. 101.

³¹ Wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94.

³² Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU z 2000 r. Nr 1, poz. 1.

³³ T. Zalasinski, *op.cit.*, s. 130–132.

³⁴ L. Grzonka, *op.cit.*, s. 95.

Ostatnią z omawianych zasad jest obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Jest to okres od ogłoszenia aktu normatywnego do jego wejścia w życie. Ma na celu umożliwienie zapoznania się z aktem normatywnym, a także dostosowywanie się podmiotów prawa do nowego aktu normatywnego, a co za tym idzie zmiany sytuacji prawnej. Okres dostosowawczy przy wprowadzaniu w życie nowych przepisów powinien uwzględniać ich treść i charakter³⁵. Okres ten przeważnie trwa 14 dni, jednakże orzecznictwo TK wskazuje, że są możliwe wyjątki od tej zasady (skrócenie lub wydłużenie okresu *vacatio legis*).

Mając na uwadze powyższe zasady, istotną uwagę, jeśli chodzi o egzekwowanie wykonywania ZPL jest to, że samo ich naruszenie przez organy stanowiące prawo nie może stanowić nieważności aktu prawnego w sposób bezpośredni. W związku z tym przed sądem nie możemy powołać się na naruszenie ZPL. Taka reakcja jest możliwa w sposób pośredni, gdy jako podstawę powołamy naruszenie art. 2 Konstytucji RP w związku z naruszeniem konkretnej zasady legislacyjnej³⁶.

Inna sytuacja dotyczy stosowania ZTP. Zasady techniki prawodawczej bowiem obowiązują w formie rozporządzenia wydanego przez Prezesa RM na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o Radzie Ministrów³⁷. Dotyczą przede wszystkim podmiotów państwowych oraz samorządowych, zajmujących się legislacją na najwyższym poziomie (przygotowujących projekty ustaw i rozporządzeń), a także do podmiotów wydających akty wewnętrznie obowiązujące na poziomie ministerialnym³⁸.

Zasady techniki prawodawczej wskazują na konkretne normy techniczne, które powinien stosować prawodawca. Mowa tutaj np. o jednostkach redakcyjnych stosowanych w aktach prawnych, nazewnictwie aktów prawnych, oraz poszczególnych zasadach ogólnych dot. stanowienia aktów normatywnych. Ustawodawca określił bowiem w nich sposoby nazewnictwa aktów prawnych, ich części składowe, sposoby nowelizacji i derogacji prawa³⁹.

³⁵ Wyrok TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK 1995 r., cz. II, poz. 26.

³⁶ K. Celarek, op.cit., s. 46.

³⁷ Art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 2012, poz. 392).

³⁸ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 25.

³⁹ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, op.cit., s. 14–16.

Pomimo odmiennych charakterów prawnych, trzeba uznać, że istnieje współzależność pomiędzy zasadami techniki prawodawczej, a zasadami prawidłowej legislacji. Jest to związek, który w prawidłowym zastosowaniu pozwala na stanowienie prawa, które zachowuje wysokie standardy ochrony⁴⁰. To znaczy takiego, które w swoim *ratio legis* pozwala na ochronę praw i dóbr, przy realizowaniu założonych celów ustawowych i interesów państwa. Każde prawo – ustawa, lub inny akt prawny, powinien być stanowiony nie tylko dla realizacji celu założonego przez ustawodawcę (prawodawcę), ale także przy założeniu ochrony i poszanowania praw jednostek, w tym oczywiście ochrony praw człowieka i chronienia praw należycie (słusznie) nabytych⁴¹.

Zasady techniki prawodawczej służą przede wszystkim poprawnemu redagowaniu tekstów prawnych. Niemniej są one także przydatne przy ich późniejszej interpretacji, czy też przy dokonywaniu subsumpcji prawa⁴². Ich charakter normatywny jest niezwykle doniosły i pozwala na wprowadzenie pewnej standaryzacji ich stanowienia⁴³. Jednakże sam akt określający niniejsze ZTP (w obecnym stanie prawnym ujęte w formie rozporządzenia Prezesa RM) jest w swoim przedmiocie niezwykle technicznym dokumentem⁴⁴.

Problematyka ZPL zaczęła mieć znaczenie dopiero po przekształceniu ustrojowym po 1989 r. „Władza ludowa” nie przykładała uwagi do przestrzegania wytycznych dotyczących stanowienia prawa. Ich stosowanie, a także przestrzeganie norm ochrony praw człowieka nie stanowiły przedmiotu działalności „władzy ludowej”⁴⁵.

Samo orzecznictwo dotyczące ZPL jest w związku z powyższym dosyć młode. Dzięki spójnej linii orzeczniczej TK stanął na straży wolności jednostek, a jednocześnie ochrony zaufania do państwa. Pomimo zmieniających się parlamentów i partii rządzących, co w sposób oczywisty wpływa na treść

⁴⁰ S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretacji tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze” 1985, nr 3–4, s. 301–327.

⁴¹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa – Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 49–59.

⁴² Jest to proces myślowy polegający na sprzężeniu stanu faktycznego z określonymi normami prawnymi.

⁴³ J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 6, s. 5–16.

⁴⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy...*, s. 46.

⁴⁵ W. Staśkiewicz, *Stare i nowe modele legislacji*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały Konferencyjne*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010, s. 194–206.

stanowionych przepisów, zawsze, odwoływano się do standardów które muszą być przestrzegane w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też tak ważne są ZPL, które nie opisują aspektów technicznych w procesie stanowienia prawa, ale wskazują jakie obiektywne przesłanki ma brać pod uwagę ustawodawca (prawodawca)⁴⁶.

Samo stanowienie aktu prawnego jest czynnością konwencjonalną, zaś proces tworzenia tekstu aktu prawnego można uznać za czynność techniczną. Oczywiście do koordynacji tworzenia tekstu powoływane są odpowiednie służby składające się ze specjalistów w tej dziedzinie. Odpowiedzialność polityczną za ustanowiony akt prawny zawsze ponosi jednak większość parlamentarna (jeśli mówimy o ustawie) bądź inny organ władzy państwowej, który za wydanie danego aktu jest odpowiedzialny. Dlatego też powinno się dokonać rozróżnienia pomiędzy ZTP – które w sposób techniczny podpowiadają jak dany akt można sformułować, a także ZPL, które wskazują, jakie wartości, zasady, prawa i obowiązki powinny być uwzględnione w procesie stanowienia aktów prawnych⁴⁷.

Jako przykład potwierdzający współzależność ZPL z ZTP można traktować wymóg sporządzenia Oceny Skutków Regulacji (dotyczy on prawodawcy rządowego). Jest to analiza (wg metody kosztów i korzyści), która stanowi jeden z załączników do projektu aktu normatywnego przygotowywanego przez jednostki rządowe⁴⁸. Określa ona przewidywane skutki i korzyści planowanych regulacji. Obowiązek przygotowania OSR do projektów rządowych aktów prawnych wprowadził Regulamin pracy Rady Ministrów⁴⁹. Natomiast doprecyzowanie obowiązku wynikającego z regulaminu, a także wiele technicznych wytycznych, jeżeli chodzi o przygotowanie OSR ustanowiono w Wytycznych do oceny skutków regulacji przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki⁵⁰.

⁴⁶ T. Zalański, op.cit., s. 54.

⁴⁷ S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 178–179.

⁴⁸ W. Rogowski, W. Szpringer, *Ocena Skutków Regulacji*, Warszawa 2007, s. 8.

⁴⁹ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, (M.P. poz. 979).

⁵⁰ Co ciekawe Wytyczne do oceny skutków regulacji zastąpiły Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji przyjęte zostały przez Radę Ministrów 1 lipca 2003 r.

We wprowadzeniu do OSR, które przygotowało Ministerstwo Gospodarki znajdziemy tekst potwierdzający wcześniejsze rozważania dotyczące kooperacji ZTP i ZPL. Z dokumentu tego wynika, że każdy akt prawny i wszystkie rozwiązania legislacyjne powinny realizować jak najwięcej celów gospodarczych, przy jak najmniejszym obciążeniu dla państwa, społeczeństwa i środowiska. Metoda regulacji powinna być jak najbardziej efektywna i zarazem jak najmniej kosztowna⁵¹. Obowiązek wprowadzenia sporządzania OSR jest oparty na *case study* krajów zachodnich, a także USA, gdzie wprowadzenie analogicznego dokumentu pozwoliło na zwiększenie efektywności prawa oraz poprawienie jego przewidywalności. Ponieważ w Polsce, po okresie transformacji, a w szczególności w okresie przygotowania do wejścia do Unii Europejskiej ilość wydawanych aktów prawnych wzrosła ponad dwukrotnie, postanowiono wprowadzić niniejszą metodę w celu ograniczenia dewaluacji norm prawnych, a także zwiększenia ich jakości⁵². Warto mieć na uwadze, że OSR był już wcześniej często wykorzystywany przez organy administracji. Już od 2001 r. nałożono na jednostki rządowe obowiązek przygotowywania OSR⁵³. Zgodnie bowiem z §9 Regulaminu pracy Rady Ministrów organ wnioskujący przed opracowaniem projektu aktu normatywnego dokonuje oceny przewidywanych skutków regulacji a wyniki OSR stanowią część uzasadnienia do aktów normatywnych. Także w ZTP podkreślono konieczność dokonania pogłębionej analizy wszystkich warunków społeczno-gospodarczych przed podjęciem decyzji o wszczęciu procesu legislacyjnego⁵⁴.

Zakres oceny powinien obejmować nie tylko projekty ustaw, ale także projekty aktów prawnych niższego rzędu, które są tworzone przez jednostki rządowe. Wyjątkiem od sporządzania OSR jest ustawa budżetowa, która ma przewidziany odrębny tryb uchwalania. Ministrowie mają także kompetencję do określania, które akty – ze względu na swój ważny charakter

⁵¹ W. Rogowski, *Skutki regulacji, czyli legislacja postawiona na głowie*, Obserwator Finansowy, www.obserwatorfinansowy.pl (23.03.2015).

⁵² W. Rogowski, W. Szpringer, op.cit., s. 19–23.

⁵³ Na podstawie Uchwały nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221).

⁵⁴ R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować oceny skutków regulacji w Polsce. Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, Poczdam 2007, s. 3–10.

i znaczące oddziaływanie na gospodarkę będą potrzebowały sporządzenia pogłębionej oceny skutków regulacji⁵⁵.

Ważnym kryterium sporządzania OSR jest zasada obiektywizmu. Dokonując oceny nie należy kierować się opiniami i wpływami z zewnątrz. Przy sporządzaniu OSR należy kierować się także zasadami przejrzystości i jawności, czego wyrazem jest wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych i przedstawienia ich wyników. Wymóg tworzenia OSR dla projektów rządowych, to nie tylko zabieg pozwalający na zwiększenie efektywności prawa i zmniejszenie obciążenia dla budżetu poprzez ocenę, jakie skutki dana regulacja wywoła. To także dbałość o zachowanie zasad prawidłowej legislacji i ochronę należytych dóbr wskazanych poprzez orzecznictwo TK⁵⁶. Z drugiej zaś strony poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania OSR ma na celu zadbanie o realizację wymogów ZTP oraz rozszerzanie kontekstu ustanowionego w nich dla sporządzania projektów ustaw. Widzimy tu wiele powiązań między OSR, a rozwijaniem norm ZTP. Jako przykład możemy w tym miejscu wymienić konieczność pozyskania opinii od podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy, zgodnie z ZTP. Jest ona ciągle jednym z obligatoryjnych działań poprzedzających podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy. Dzięki przeprowadzaniu badań opinii społecznej możliwe staje się pozyskanie szeregu istotnych informacji na temat funkcjonowania danego sektora gospodarki. Konsultacje, rozumiane nie tylko jako konsultacje społeczne projektu aktu prawnego, pozwalają na zebranie danych dotyczących potencjalnych kosztów i korzyści czy oszacowania ryzyka wynikającego z regulacji.

Ocena skutków regulacji pozwala także na wykrycie innych rozwiązań, niż stanowienie nowego prawa. Działania stymulujące pozanormatywne rozwiązywanie problemu są szczególnie ważne, co potwierdzają dane Sejmu RP, z których wynika, że w latach 2007–2011 rocznie uchwalanych było ponad 230 nowych ustaw⁵⁷. Aby zachować pożądaną ochronę w poszczególnych procesach legislacyjnych, organ który akt wydaje (nowelizuje, deroguje) powinien

⁵⁵ W. Rogowski, W. Szpringer, dz.cyt., s. 31–44.

⁵⁶ Por. *Wytyczne do prowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, dokument przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015.

⁵⁷ Sprawozdanie dostępne na: www.orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/ustawyall?OpenAgent&6&100 (24.03.2016).

wykazać się dbałością zarówno o aspekty techniczne, inaczej może bowiem dojść do nie osiągnięcia zamierzonego skutku regulacji, jak i o aspekty materialne i aksjologiczne, tak aby w tym procesie nie naruszyć żadnych praw oraz nie narazić się na odpowiedzialność z tego wynikającą. Nie można zapomnieć bowiem, że naruszenie zasad legislacyjnych, a co za tym idzie naruszenie praw jednostki i sądowno udowodniona relacja między powstałą szkodą, a wadliwie ustanowioną regulacją prawną może być podstawą do ubiegania się o odszkodowanie od Skarbu Państwa⁵⁸.

W procesie stanowienia prawa ważne są dwa aspekty, których spełnienie zawsze powinno być łączne: techniczny – czyli sposób stanowienia poszczególnych norm prawnych zawierających hipotezę, dyspozycję i sankcję. Normy te zawarte ZTP stanowią w jaki sposób powinno się akty stanowić i dero-gować z obiegu, tak aby nie powstały luki prawne, które będą powodowały niepożądane działania, a także tak aby osiągnąć zamierzony cel. Dzięki nim można uzyskać spójność systemu prawnego, która pozwoli na odczytywanie intencji prawodawcy, oraz prawidłową wykładnię prawa⁵⁹. Z drugiej zaś strony widać potrzebę zastosowania norm materialnych, które w swojej istocie traktują o pewnej aksjologii stanowienia norm prawnych, a także osiągnięcia pewnej metody fenomenologicznej która pozwoli na tworzenie prawa na najwyższym poziomie ochrony⁶⁰.

W demokratycznym państwie prawnym współdziałanie tych obu sfer wydaje się nierozłączalne. Jest ono konieczne dla ochrony dóbr jednostki, a także dóbr publicznych. Tylko dzięki koniunkcji ZPT i ZPL można osiągnąć normy prawne, które swoim charakterem nie będą przypominać tych, rodem z ubiegłego ustroju. Tylko tak można uniknąć naruszania norm międzynarodowych, a także naruszania podstawowych praw jednostek. Co także ważne, to tylko we współpracy obu sfer można stworzyć taki rodzaj prawa, który będzie spójny i nie będzie rodził wątpliwości adresatów, co do jego treści⁶¹.

Styk powyższych dziedzin bardzo dobrze widać przy analizie OSR, które z jednej strony kładą wysoki nacisk na zachowanie norm technicznych i od-

⁵⁸ Por. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 24.01.2013 r., sygn. I ACA 779/12.

⁵⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 8.

⁶⁰ R. Tokarczyk, *op.cit.*, s. 84–85.

⁶¹ J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 25–34.

wołują się w swojej podstawie do zasad techniki prawodawczej, a z drugiej strony ich istotą jest ochrona interesów państwa oraz obywateli, położenie nacisku na aksjologię stanowionego prawa i odpowiedź na pytanie: po co stanowimy dany akt. Czy jest on konieczny i czy uda się osiągnąć przez niego zamierzony skutek. Nowa formuła tego obowiązku sprawdza się i dobrze byłoby gdyby jej stosowanie było obowiązkowe nie tylko do projektów rządowych, ale także do innych społecznych i pozarządowych inicjatyw legislacyjnych⁶².

Relacja pomiędzy ZTP i ZPL jest silna i nierozzerwalna. Trudno jest sobie wyobrazić możliwość niestosowania tych dwóch dziedzin łącznie. Tylko taki związek kompetencyjno-materialny pomiędzy tymi dziedzinami może zagwarantować jak najwyższą ochronę i stanowienie prawa jak najwyższej jakości, które jest należne i obowiązkowe w demokratycznym państwie prawnym.

Literatura

- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.
- Celarek K., *Legislacja administracyjna. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 2011.
- Dyrda A., Ghazal N., Nowak R., Pogorzelski O., Samonek A., *Teoria i filozofia prawa. Repetytorium*, Warszawa 2011.
- Fuller L.L., *Moralność prawa*, Warszawa 1978.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2011.
- Jabłoński M., *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I – Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012.
- Rogowski W., Szpringer W., *Ocena Skutków Regulacji*, Warszawa 2007
- Staskiewicz W., Stawecki T., *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały Konferencyjne*, Warszawa 2010.
- Tokarczyk R., *Filozofia prawa w perspektywie natury*, Białystok 1996.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa 2009.
- Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.

⁶² W. Rogowski, W. Szpringer, op.cit., s. 22.

- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., Zieliński M., *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretacji tekstu prawnego*, „*Studia Prawnicze*” 1985, nr 3–4.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.
- Wróblewski J., *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „*Państwo i Prawo*” 1979, z. 6.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa – Zasady. Reguły. Wskazówki.*, Warszawa 2002.
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Zubek R., *Jak i dlaczego reformować oceny skutków regulacji w Polsce. Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, Poczdam 2007.