

Podręczniki Prawnicze

Technika prawodawcza

Michał Błachut

Włodzimierz Gromski

Jacek Kaczor

C. H. Beck



PODRĘCZNIKI PRAWNICZE

M. Błachut/W. Gromski/J. Kaczor • Technika prawodawcza

W sprzedaży:

P. Sarnecki

PRAWO KONSTITUCYJNE RP, wyd. 6

Podręczniki Prawnicze

E. Nieznański

LOGIKA, wyd. 2

Podręczniki Prawnicze

H. Izdebski

HISTORIA MYŚLI POLITYCZNEJ I PRAWNEJ, wyd. 4

Podręczniki Prawnicze

T. Maciejewski

HISTORIA POWSZECHNA USTROJU I PRAWA, wyd. 3

Studia Prawnicze

T. Stawecki, P. Winczorek

WSTĘP DO PRAWOZNAWSTWA, wyd. 4

Skrypty Becka

J. Krzynówek, A. Kacprzak

PRAWO RZYMSKIE. PYTANIA. KAZUSY. TABLICE

Repetytoria C. H. Beck

Pod red. *E. Kundery, M. Maciejewskiego*

LEKSYKON MYŚLICIELI POLITYCZNYCH I PRAWNYCH, wyd. 2

Inne

Pod red. *J. Zajadło*

LEKSYKON WSPÓŁCZESNEJ TEORII I FILOZOFII PRAWA

Inne

R. Krajewski

**LEKSYKON INSTYTUCJI WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
I OCHRONY PRAWA**

Inne



www.edukacjaprawnicza.pl

www.sklep.beck.pl

Technika prawodawcza

dr Michał Błachut

dr hab. Włodzimierz Gromski

dr Jacek Kaczor

*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego*



WYDAWNICTWO C. H. BECK
WARSZAWA 2008

Poszczególne rozdziały napisali:

Michał Błachut: II, III, IV (współautor)

Włodzimierz Gromski: I (autor), II, IV (współautor)

Jacek Kaczor: II, III, IV (współautor)

Redakcja: Iwona Duda



© **Wydawnictwo C. H. Beck 2008**

Wydawnictwo C. H. Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i lamowanie:  Krzysztof Biesaga

Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-7483-693-7

Przedmowa

Oddajemy do rąk Czytelników podręcznik: Technika prawodawcza przygotowany z myślą o studentach uczestniczących w zajęciach z zakresu tworzenia prawa, projektowania aktów prawnych czy też legislacji oraz o osobach związanych na różnych etapach z projektowaniem i stanowieniem aktów prawnych, zwłaszcza prawa miejscowego. Podręcznik ten kierujemy również do osób pragnących lepiej zrozumieć prawo dzięki przedstawionym w podręczniku regułom jego powstawania.

Niniejszy podręcznik pozwala opanować najważniejsze umiejętności z zakresu projektowania ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Jednak przedstawione w nim techniki prawodawcze z powodzeniem mogą być wykorzystywane również przy okazji projektowania powstających w ramach różnych struktur organizacyjnych tekstów prawnych, jak np. statutów, regulaminów, zarządzeń. Podręcznik stanowi cenną pomoc zarówno dla studentów przygotowujących się do egzaminów obejmujących redagowanie tekstów prawnych, jak i osób uczestniczących w procesie stanowienia prawa. Za sprawą tego, że nie ma on charakteru komentarza do poszczególnych zasad techniki prawodawczej, ale w przystępny sposób pokazuje jak posługiwać się tymi zasadami w trakcie redagowania różnego rodzaju aktów prawnych, stanowi on tym bardziej znaczącą pomoc dla osób, które dopiero co rozpoczynają „przygodę” z legislacją. Temu celowi podporządkowane zostały też liczne przykłady poprawnych, jak i niepoprawnych technik prawodawczych.

Kierując się tymi samymi względami ograniczyliśmy do niezbędnego minimum rozważania określone zwykle jako teoretyczne, koncentrując się na kwestiach natury praktycznej. Zdecydowaliśmy się również zredukować do minimum liczbę bezpośrednich odwołań do literatury przedmiotu.

Spis treści

	Str.	Nb.
Przedmowa	V	
Wykaz skrótów	IX	
Wykaz literatury	XI	
Rozdział I. Technika prawodawcza i jej dyrektywy	1	1
Rozdział II. Projekt ustawy	8	16
§ 1. Tytuł ustawy	8	16
§ 2. Przepisy ustawy	13	28
I. Jednostki redakcyjne oraz ich oznaczanie i powoływanie	14	29
1. Oznaczanie jednostek redakcyjnych	14	29
2. Powoływanie jednostek redakcyjnych	23	50
II. Przepisy merytoryczne	28	59
1. Przepisy ogólne	28	59
1.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy	28	59
1.1.1. Przepisy określające zakres przedmiotowy ustawy	28	59
1.1.2. Przepisy określające zakres podmiotowy ustawy	31	64
1.2. Definicje	32	67
1.3. Skrót	38	83
1.4. Inne postanowienia przepisów ogólnych	40	86
2. Przepisy szczegółowe	44	96
2.1. Przepisy materialne	44	96
2.2. Przepisy ustrojowe	48	102
2.3. Przepisy proceduralne	53	111
2.4. Przepisy karne	55	113
3. Inne przepisy merytoryczne	56	116
3.1. Przepisy odsyłające	56	116
3.2. Przepisy upoważniające	62	136
III. Przepisy zmieniające	70	151
IV. Przepisy przejściowe i dostosowujące	72	156
V. Przepisy końcowe	77	176
1. Przepisy uchylające	78	179
2. Przepisy o wejściu w życie	85	195
3. Przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej	88	206
VI. Uwagi o ustawie wprowadzającej	91	211
§ 3. Nowelizacja	95	221
I. Uwagi ogólne	95	221
II. Zmiana ustawy za pomocą odrębnej ustawy nowelizującej	99	234

1. Uwagi ogólne	99	234
2. Tytuł ustawy zmieniającej.....	100	235
3. Przepisy zmieniające.....	104	242
III. Nowelizacja dokonana za pomocą przepisów zmieniających zamieszczonych w innej ustawie (w ustawie merytorycznej).....	114	258
§ 4. Tekst jednolity.....	115	260
I. Instytucja tekstu jednolitego.....	115	260
II. Obwieszczenie w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy.....	123	285
III. Załącznik do obwieszczenia w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy	131	301
§ 5. Sprostowanie błędu	137	315
Rozdział III. Projekt rozporządzenia.....	147	348
§ 6. Ustawa a rozporządzenie	147	348
§ 7. Upoważnienie	147	350
§ 8. Tytuł rozporządzenia	149	357
§ 9. Podstawa prawna rozporządzenia	155	368
§ 10. Jednostki redakcyjne, ich oznaczanie i powoływanie.....	158	374
§ 11. Przepisy rozporządzenia.....	160	379
§ 12. Nowelizacja.....	173	398
§ 13. Tekst jednolity	176	403
§ 14. Sprostowanie błędu	179	414
Rozdział IV. Projekt aktu prawa miejscowego	183	424
§ 15. Zakres zastosowania Zasad techniki prawodawczej.....	183	424
§ 16. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego.....	184	428
§ 17. Tytuł aktu prawa miejscowego.....	188	436
§ 18. Podstawa prawna aktu prawa miejscowego.....	191	442
§ 19. Jednostki redakcyjne, ich oznaczanie i systematyzacja	195	446
§ 20. Przepisy aktu prawa miejscowego.....	198	456
§ 21. Nowelizacja.....	199	457
§ 22. Tekst jednolity	205	469
§ 23. Sprostowanie błędu	210	481
Indeks rzeczowy.....	215	

Wykaz skrótów

1. Źródła prawa

AktyNormU.....	ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449)
KC	Kodeks cywilny
KK	Kodeks karny
KM	ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (Dz.U. Nr 138, poz. 1545)
KPA	Kodeks postępowania administracyjnego
KPC	Kodeks postępowania cywilnego
KPK.....	Kodeks postępowania karnego
KSH.....	Kodeks spółek handlowych
PrBank.....	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665)
RMU.....	ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199)
SamGminU.....	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591)
ZTPR.....	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908)

2. Organy orzekające

NSA.....	Naczelny Sąd Administracyjny
TK.....	Trybunał Konstytucyjny

3. Czasopisma

KPPubl	Kwartalnik Prawa Publicznego
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	Państwo i Prawo
PL	Przegląd Legislacyjny
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

4. Inne skróty

Dz.U.	Dziennik Ustaw
M.P.	Monitor Polski
n.	następny (-a, -e)
Nb	numer brzegowy
Nr	numer
pkt	punkt
poz	pozycja
r.	rok
red.	redakcja
RM	Rada Ministrów
s.	strona
UE	Unia Europejska
ust.	ustęp
z.	zeszyt
z późn. zm.	z późniejszymi zmianami
ZTP	Zasady techniki prawodawczej (załącznik do ZTPR)

Wykaz literatury

1. Komentarze i monografie

- D. Dąbek*, Prawo miejscowe, Warszawa 2007
- L. Morawski*, Wykładnia w orzecznictwie sądów, Toruń 2002
- M. Skoczylas*, Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2001
- J. Warylewski* (red.), Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, Warszawa 2003
- S. Wronkowska, M. Zieliński*, Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r., Warszawa 2004
- J. Wróblewski*, Zasady tworzenia prawa, Warszawa 1989

2. Podręczniki

- A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka*, Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, Warszawa 2006
- E. Malisz*, Samorządowe prawo miejscowe. Praktyczny poradnik, Zielona Góra 2001
- S. Wronkowska, M. Zieliński*, Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych, Warszawa 1993

3. Artykuły

- A. Gwiżdż*, Struktura wewnętrzna ustawy, [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, *J. Trzcіński* (red.), Warszawa 1994
- M. Kotulski*, Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych, KPPubl 2001, Nr 1
- J. Nowacki*, „Odpowiednie” stosowanie prawa, [w:] Studia z teorii i filozofii prawa, Kraków 2003
- S. Wronkowska*, Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lipca 1994 r., SA/Łd 1024/94, ONSA 1995, Nr 4, poz. 159 (dot. sprostowania błędu w ogłoszonym akcie normatywnym; lex retro non agit, PiP 1996, z. 3)
- S. Wronkowska*, O meandrach skuteczności nowych Zasad Techniki Prawodawczej, PL 2004, Nr 4
- S. Wronkowska*, Technika prawodawcza, RPEiS 1990, z. 1
- S. Wronkowska*, Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?, PiP 2005, z. 2

Rozdział I. Technika prawodawcza i jej dyrektywy

Technika prawodawcza to umiejętność polegająca na celowym, racjonalnym, opartym na wiedzy formułowaniu przepisów prawnych i aktów normatywnych. Takie formułowanie przepisów prawnych i aktów normatywnych opiera się zazwyczaj na określonych wskazaniach. Stąd też częściej mianem „techniki prawodawczej” określa się zbiór takich wskazań skierowanych do podmiotów przygotowujących akty normatywne.

W zależności od zakresu tych wskazań można mówić o „technice prawodawczej” w najszerszym, węższym i najwęższym znaczeniu tego terminu.

W najszerszym znaczeniu do „techniki prawodawczej” zalicza się zarówno wskazania dotyczące formułowania i systematyzowania przepisów, jak i wskazania dotyczące metodyki przygotowania projektów aktów normatywnych oraz procedury prawodawczej. W znaczeniu węższym na „technikę prawodawczą” składają się wskazania dwojakiego rodzaju:

- a) mówiące jaką nadać formę rozstrzygnięciom prawodawcy co do ustanowienia norm o określonej treści,
- b) mówiące w jaki sposób włączyć nowe postanowienia przepisów prawnych w obowiązujący system prawny.

W znaczeniu najwęższym „technika prawodawcza” to zbiór wskazań dotyczących wyłącznie systematyki wewnętrznej aktu normatywnego¹.

Drugie z wymienionych wyżej znaczeń wydaje się najwłaściwsze. W warunkach współczesnego prawodawstwa zadania techniki prawodawczej nie mogą ograniczać się do poprawnego formułowania przepisów pojedynczych aktów normatywnych czy ich wewnętrznie uporządkowania (kolejność, oznaczenie, nazwanie). Przy obecnych rozmiarach prawodawstwa równie ważne, a może nawet ważniejsze, są te zadania techniki prawodawczej, które polegają na harmonijnym włączeniu nowych przepisów prawnych (aktów normatywnych) do obowiązującego systemu prawnego.

¹ S. Wronkowska, Technika prawodawcza, RPEiS 1990, z. 1, s. 2.

- 3 Dla właściwego rozumienia powyższych zadań techniki prawodawczej rozstrzygające znaczenie ma określenie charakteru składających się na nią wskaźników (dyrektyw).

Należy przede wszystkim podkreślić, że tworzenie prawa jest złożonym procesem, na który składają się czynności o zróżnicowanym charakterze. Odmienne charakter mają takie czynności jak nieformalna inspiracja ustawodawcza, wybór celów regulacji i ustalenie prawnych środków ich realizacji, opracowanie projektu ustawy, wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, rozpatrywanie projektu w Parlamencie, wnoszenie poprawek, uchwalenie ustawy, wykonanie obowiązku wydania aktu wykonawczego i wiele innych. Odmienne charakter poszczególnych czynności powoduje, że „rządzą” nimi odmienne zasady, reguły czy dyrektywy.

- 4 *S. Wronkowska* wyróżnia trzy rodzaje reguł odnoszących się do czynności prawodawczych:

- a) reguły konstytucyjne, wyznaczające podmioty wyposażone w kompetencje prawodawcze, formy, w jakich można stanowić prawo, procedurę prawodawczą, zaliczane do reguł konstrukcji systemu prawnego,
- b) dyrektywy techniczne, wskazujące co należy czynić, jeśli ktoś zaakceptował określony cel, oraz
- c) normy postępowania, np. normy prawne nakazujące ustanowienie aktu wykonawczego¹.

- 5 Reguły konstrukcji systemu prawnego tworzą tzw. normatywną koncepcję źródeł prawa. Przyjmuje się, że w pełni rozwinięta normatywna koncepcja źródeł prawa jakiegoś systemu powinna pozwalać na rozstrzygnięcie, jakie normy należą, a jakie nie należą, do danego systemu prawnego. Na normatywną koncepcję źródeł prawa składają się z kolei reguły dwojakiego rodzaju:

- a) reguły walidacyjne, czyli zespół reguł nakazujących uznawać jakieś fakty za fakty prawotwórcze, oraz
- b) reguły egzegezy, czyli reguły dotyczące wiązania z tymi faktami obowiązki wyznaczone przez określone normy prawnych.

Do reguł egzegezy zalicza się reguły wykładni tekstów prawnych, reguły inferencyjne, dotyczące wnioskowania z obowiązywania jakichś jednych norm o obowiązywaniu innych norm prawnych oraz reguły kolizyjne, określające sposoby eliminowania niezgodności norm w systemie prawnym. Z semiotycznego punktu widzenia reguły te charakteryzowane są jako metanormy, gdyż mają bowiem tego, jakie inne normy uważać za obowiązujące w danym systemie. Wskazuje się przy tym, że niektóre z tych reguł, zwłaszcza reguły

¹ *S. Wronkowska*, *Technika...*, *op. cit.*, s. 6.

walidacyjne, formułowane są w przepisach prawnych, na ogół w przepisach konstytucyjnych. Inne natomiast reguły, zwłaszcza reguły egzegezy, są wytworem doktryny prawniczej i jedynie wyjątkowo formułowane bywają w tekstach prawnych. Regułami konstytutywnymi odnoszącymi się bezpośrednio do czynności prawodawczych są reguły walidacyjne.

Inny jest charakter dyrektyw technicznych. Dyrektywa techniczna, zwana też dyrektywą celowościową, to zwrot wyrażający w sposób warunkowy powinność zachowania się określonego adresata (adresatów). Typowy dla dyrektyw technicznych schemat językowy można ująć następująco: „Jeżeli chcesz osiągnąć cel C, to powinieneś zachować się w sposób S”, przy czym S jest tu traktowane jako środek (przyczyna) powodujący zrealizowanie celu (osiągnięcie stanu rzeczy) S. C i S znajdują się wobec siebie w relacji przyczynowo-skutkowej wyznaczonej w sposób normatywny (tetyczny). Normodawca (podmiot stanowiący dyrektywę) wykorzystując dostępną sobie wiedzę o empirycznych związkach przyczynowych, nakazuje podjąć działanie – środek, gdyż wedle jego wiedzy doprowadzić ma to do osiągnięcia celu C. Jednak już sam wybór celu C pozostawia osobie chcącej uczynić ewentualny użytek z dyrektywy technicznej.

Elementem zakresu zastosowania dyrektywy technicznej będzie akceptacja celu – lub inaczej ujętego stanu rzeczy – który z punktu widzenia użytkownika dyrektywy ma charakter dyspozytywny (dowolny, wyznaczający adresatowi sytuację wyboru). Dyspozytywność tę wyraża charakterystyczny dla schematu językowego dyrektywy technicznej poprzednik („Jeżeli chcesz osiągnąć cel C...”). Jednak już określony w zakresie normowania dyrektywy technicznej sposób osiągnięcia tego celu wyrażony jest w sposób stanowczy, pozbawiający jej adresata możliwości wyboru („...powinieneś zachować się w sposób S”). Dlatego też można przyjąć, że dyrektywa techniczna jest wypowiedzią złożoną, łączącą w sobie element dowolności i powinności, albo że jest zwrotem wyrażającym normatywne (ustanowione) następstwo: wybór celu jest w dyspozycji użytkownika dyrektywy, ale już wybór środka prowadzącego do osiągnięcia celu pozostaje w dyspozycji podmiotu ustanawiającego dyrektywę. W związku z tym, że relacja cel – środek nie jest relacją konieczną w sensie logicznym (te same cele można przecież realizować różnymi środkami), to dobór środka można potraktować jako wybór będący następstwem aktu stanowienia.

Dyrektywy techniczne z semiotycznego punktu widzenia traktowane bywają jako zwroty wyrażające standardy pośrednie między normami postępowania (preskryptywnymi wypowiedziami wyrażającymi nakaz/zakaz określonego zachowania się), a zdaniem (deskryptywne zwroty wyrażające prawdziwe/fałszywe sądy o rzeczywistości). Wedle jednej opinii dyrektywa techniczna

6

7

wyraża szczególną postać zdania opisującego związek między danym zachowaniem się a powodowanym przez to zachowanie stanem rzeczy (będzie to tzw. zdanie anankastyczne, tj. orzekające o koniecznym związku pomiędzy podjęciem jakiegoś zachowania a spowodowaniem określonego następstwa). Inni są bardziej skłonni traktować dyrektywy techniczne jako normy nakazu/zakazu zachowania się – tyle że, warunkowane gotowością osiągnięcia określonego stanu rzeczy¹.

- 8 Tak rozumiane dyrektywy techniczne łączą się z polityką prawa, rozumianą tutaj szeroko jako używanie prawa do osiągania zamierzonych celów. W tym ujęciu chodzi nie tylko o generalne i abstrakcyjne normy prawne, ale również i o decyzje, które przecież funkcjonują jako „prawo” dla określonych sytuacji faktycznych wobec osób, do których się odnoszą. Tak rozumiana polityka prawa rozpada się na trzy działy. Pierwszym jest polityka tworzenia prawa: chodzi w niej o tworzenie norm prawnych, które mają służyć do realizacji założonych celów. Drugim działem jest polityka stosowania prawa. Jest to polityka wydawania aktów stosowania prawa, tak by realizowały one założone cele. Polityka stosowania prawa ma szczególne znaczenie w sytuacjach, w których stosowane normy prawne nie wyznaczają jedynej zgodnej z nimi decyzji, lecz zostawiają organowi stosującemu prawo pewien luz decyzyjny. Trzecim działem polityki prawa jest polityka korzystania z przyznanych uprawnień i kompetencji (np. polityka wykonywania orzeczonej kary).

Autorzy opowiadają się za poglądem *S. Wronkowskiej*, że dyrektywy techniki prawodawczej „mają właśnie charakter dyrektyw technicznych: głoszą, że jeśli ktoś zamierza sporządzić poprawny akt normatywny czy stworzyć przejrzysty, spójny system prawny, to powinien uczynić to w taki, a taki sposób”². Tak rozumiane dyrektywy techniki prawodawczej są jednym z elementów polityki tworzenia prawa w jej wersji dyrektywalnej, którą tworzy zbiór dyrektyw technicznych, wskazujących jakiej treści normy prawne stanowić i jak kształtować instytucje prawne, by skutecznie realizować założone cele prawodawstwa, jak optymalnie zorganizować proces tworzenia prawa i jak optymalnie formułować teksty aktów normatywnych.

- 9 Dyrektywy techniki prawodawczej jako swoisty rodzaj dyrektyw technicznych wskazują jedynie, jak formułować inne wypowiedzi dyrektywalne (normy), składające się na poprawny system prawny. Nie są to reguły „ważnego” ustanowienia aktu normatywnego. Mają one służyć pomocą redaktorowi tekstu,

¹ A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, Warszawa 2006, s. 78–79.

² S. Wronkowska, Technika..., *op. cit.*, s. 7.

wskazywać mu, jak rozwiązywać typowe problemy legislacyjne, ze świadomością, że zbiór tych wskazań nie może być ani wyczerpujący, ani nie da się go sformułować w sposób bezwyjątkowy. Dyrektywy te nie dają wskazań stanowczych ani bezwyjątkowych. I – jak podkreśla S. Wronkowska – mają się bronić przede wszystkim tym, że ich wskazania są trafne¹.

Do kogo adresowane są tak rozumiane dyrektywy techniki prawodawczej? 10
Są one skierowane nie do prawodawcy formalnego, czyli podmiotu dokonującego czynności ustanowienia aktu, ale do prawodawcy realnego, a więc każdego, kto uczestniczy w przygotowawczej fazie prac prawodawczych, ponieważ to prawodawca realny sporządza tekst aktu normatywnego. Współcześnie na prawodawcę realnego składa się wiele różnych podmiotów. Mogą to być podmioty, które w procesie tworzenia prawa przygotowują oficjalne projekty aktów normatywnych, służby legislacyjne tych organów, które posiadają kompetencje prawodawcze, ale także grupa posłów opracowujących projekt czy inny podmiot, który zgodnie z regułami konstrukcji danego systemu prawnego bierze udział w sporządzaniu tekstu aktu normatywnego.

Z drugiej strony prawodawca formalny nie formułując aktu, a jedynie go stanowiąc, przyjmuje odpowiedzialność za jego trafność merytoryczną, legalność i kształt formalny².

Inną kwestią jest natomiast prawny obowiązek przestrzegania dyrektyw 11
techniki prawodawczej. Mówiąc o prawnie wiążącym charakterze dyrektyw techniki prawodawczej mamy na uwadze nie dyrektywy techniczne, ale ustanowione w jakiejś formie normy prawne oparte na tych dyrektywach i nakazujące tak a nie inaczej formułować akty normatywne czy ich poszczególne części. Na tym tle należy też rozpatrywać nieporozumienia, jakie pojawiły się w Polsce po nadaniu Zasadom techniki prawodawczej wbrew tradycji formy aktu powszechnie obowiązującego, a mianowicie rozporządzenia Prezesa RM. To, w istocie przypadkowe w perspektywie porównawczej, rozwiązanie nie wywołało zakładanego a pożądanego efektu w postaci większej skuteczności ZTP³.

Nieporozumienia dotyczące wiążącego charakteru dyrektyw techniki 12
prawodawczej biorą się także stąd, że nietypowe są sankcje za ich naruszenie. Naruszenie reguł konstrukcji systemu prawnego dotyczących ważnego ustanowienia aktu normatywnego ma ten skutek, że akt jest nielegalny. Naruszenie dyrek-

¹ S. Wronkowska, Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?, PiP 2005, z. 2, s. 98–99.

² *Taż*, O meandrach skuteczności nowych zasad. Zasady techniki prawodawczej, PL 2004, Nr 4, s. 17.

³ *Taż*, O meandrach..., *op. cit.*, s. 25–26.

tyw techniki prawodawczej powoduje, że akt staje się niepoprawny, co powoduje najczęściej obniżenie jego jakości. Niekiedy jednak w następstwie błędów w technice prawodawczej postanowienia aktu normatywnego stają się w takim stopniu wadliwe, że naruszają konstytucyjne standardy prawodawstwa w państwie prawa, najczęściej zasadę zaufania obywatela do prawa. W takich przypadkach akt normatywny zostaje uznany za niekonstytucyjny. W uzasadnieniu podkreśla się natomiast, że określone wady aktu normatywnego, powodujące jego niekonstytucyjność powstały w następstwie lekceważenia dyrektyw techniki prawodawczej¹.

- 13 Dyrektywy techniki prawodawczej można klasyfikować według różnych kryteriów. Wyróżnia się np. dyrektywy, które mają ze względu na swoją treść istotne znaczenie merytoryczne oraz takie, które są dyrektywami o charakterze raczej tylko umownym, porządkującym. Przykładem pierwszej może być dyrektywa jasności tekstu, drugiej dyrektywa, która ustanawia, że ustawy dzielą się na artykuły, a rozporządzenia na paragrafy².
- 14 Na innym kryterium opiera się podział dyrektyw na takie, które wskazują, jak formułować poszczególne przepisy, jak je oznakować i systematyzować w zbiory mające charakter aktów normatywnych, oraz takie, które wskazują, jak zmieniać treść norm obowiązujących, w jaki sposób włączać do systemu nowe przepisy prawne lub jak je eliminować z systemu prawnego³.
- 15 Można też spotkać bardziej rozbudowane systematyzacje dyrektyw techniki prawodawczej. W jednej z nich wyróżniono aż pięć grup tego rodzaju dyrektyw.

Pierwsza grupa to dyrektywy języka aktu normatywnego, które mówią, że:

- 1) tych samych terminów należy używać zawsze w tym samym znaczeniu;
- 2) należy unikać używania terminów wieloznacznych;
- 3) tekst aktu normatywnego powinien odpowiadać zasadom poprawności językowej;
- 4) terminologia aktu powinna uwzględniać terminologię aktów już obowiązujących.

Drugą grupę stanowią dyrektywy oparte na założeniu, że regulacja prawna powinna być w zasadzie jednolita i wyczerpująca, to znaczy, że:

¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r., Warszawa 2004, s. 20.

² A. Gwiżdż, Struktura wewnętrzna ustawy, [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1994, s. 107.

³ S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz..., *op. cit.*, s. 12.

- 1) akt normatywny powinien regulować cały zakres stosunków społecznych w sposób możliwie kompletny;
- 2) w akcie normatywnym należy unikać wyjątków;
- 3) sprawy o drugorzędnym charakterze nie powinny przesłaniać zasadniczych konstrukcji i regulacji;
- 4) akt normatywny nie powinien regulować stosunków różnego typu, ani też zmieniać i uchylać przepisów regulujących sprawy nienależące do jego zakresu.

Trzecia grupa dyrektyw dotyczy systematyki wewnętrznej i zewnętrznej aktu normatywnego. Systematyka wewnętrzna powinna opierać się na poprawnym podziale przepisów prawnych (np. na przepisy ogólne, przepisy szczegółowe, przepisy końcowe itd.), natomiast systematyka zewnętrzna powinna polegać na trafnym oddzieleniu przepisów danego aktu normatywnego od przepisów innych aktów.

Czwarta grupa to dyrektywy techniki prawodawczej odnoszące się do adresata aktu normatywnego nakazujące, aby sformułowanie aktu:

- 1) pozwalało adresatowi znaleźć w akcie wskazówkę, jak powinien (lub może) postąpić w określonej sytuacji;
- 2) pozwalało rozstrzygnąć wszelkie nasuwające się wątpliwości;
- 3) było w optymalnym stopniu zrozumiałe dla jego adresatów.

Piątą grupę stanowią dyrektywy formy regulacji, sprowadzające się do zalecenia, aby tekst aktu normatywnego był możliwie zwięzły. Niektórym dyrektywom techniki prawodawczej nadaje się niekiedy formę obowiązujących norm prawnych¹.

¹ Inna bardziej rozbudowana wersja tego podziału zob. *J. Wróblewski, Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 134–146.