

# Tworzenie aktów normatywnych jako instrument polityki publicznej. Technika budowy tekstu

---

## Streszczenie

W zakresie problematyki tworzenia prawa znajduje się m.in. sprawa techniki budowy tekstu aktu normatywnego, np. ustawy. Konstruowanie tekstu aktu normatywnego oznacza w tym wypadku zorganizowanie czy zakodowanie treści pewnej reguły w konwencjonalnie zaprojektowaną formę pisemną. Tworzenie aktów normatywnych zbliżone jest do pisania dzieła literackiego o szczególnym charakterze, tj. takiego, które ma wpływać na postępowanie ludzi. Wspomniana konwencjonalność budowy aktu i znajomość sposobu kodowania umożliwia następnie – ilekroć to będzie konieczne – wydobyć z tej struktury przepisów zawartej w nich normy. Wiedza legislacyjna, o której tu mowa, dotyczy elementów tekstu aktu normatywnego, a zwłaszcza przepisów o różnym charakterze, dyrektyw konstruowania aktu normatywnego, redagowania jego przepisów, systematyki (struktury) tekstu, a także zasad zmieniania, ujednolicania i tzw. uelastyczniania tekstu aktu normatywnego. Rozwój techniki legislacyjnej i stała dbałość o utrzymanie wysokiego jej poziomu w praktyce prawotwórczej ma ogromne znaczenie dla pewności prawa i zaufania obywateli do państwa.

**Słowa kluczowe:** zasady techniki prawodawczej, przepis prawny, definicja legalna, dyrektywy budowy tekstu normatywnego, jednostki redakcyjne aktu normatywnego, nowelizacja aktu normatywnego, ujednolicanie tekstu aktu normatywnego, elastyczność tekstu aktu prawnego, państwo prawne

---

---

## Writing legislation as an instrument of public policy. Writing methods

---

### Abstract

There is no law making without law writing. Creating an act of law means organizing (coding) a rule into a strictly designed form. That form and the knowledge of coding allows a reader to extract rules from statutes. The knowledge necessary for law writing

includes but is not limited to the following elements of acts of law: statutes, directives, editing, text structure, rules for amending and unifying etc. Development of legislative techniques and quality control in law writing are necessary to provide high quality law that citizens can trust.

**Keywords:** rules of law making, statutes of law, legal definition, directives for construction of normative text, edition of normative act, unification of normative act, amending, elasticity of act of law, rule of law

---

## Uwagi ogólne. Akt prawotwórczy

Uwagi dotyczące tworzenia aktów prawnych pojawiają się jako składowa szerszej refleksji poświęconej „tworzeniu prawa”. Pojęcie to bowiem obejmuje m.in. refleksje nad tworzeniem tzw. źródeł prawa<sup>1</sup>, zasad tworzenia prawa<sup>2</sup>, zasad porządku prawnego czy systemu norm prawnych, dotyczy procesu kształtowania aktów prawnych, regulacji prawnej procesu tworzenia prawa bądź reguł prawnych jako zwrotów językowych. Tworzenie prawa budzi zainteresowanie z różnych punktów widzenia, np. polityki i praktyki tworzenia prawa danego systemu, sposobów powstawania prawa, społecznych mechanizmów decyzji prawotwórczych, konstruowania modelu teoretycznego tworzenia prawa, wartościowania procesów prawotwórczych czy przedkładania postulatów dotyczących prawa. W obszarze teorii prawa rozważany jest np. problem tzw. racjonalnego modelu tworzenia prawa<sup>3</sup> i formy kształtowania prawa w postaci stanowienia bądź praktyki. Refleksje nad formułowaniem prawa pojawiają się także w kontekście realizowania polityki społeczno-gospodarczej.

W niniejszym ujęciu chodzi o budowanie aktów prawnych (normatywnych), tj. obmyślanie i nadawanie mu pewnej rozumnej formy. Na tę budowlę (pewną

---

<sup>1</sup> J. Oniszczyk, *Prawo i jego tworzenie. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo WSHiP, Warszawa 1999, s. 61–77; J. Oniszczyk, *Źródła prawa w nowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2001, s. 16–18.

<sup>2</sup> Np. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1989; C. Kosikowski, *Wybrane zagadnienia tworzenia prawa finansowego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 18–23; B. Brzeziński, *Zasady tworzenia prawa finansowego (próba sformułowania)*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 5, s. 66–67; *Wytoczne polityki i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, oprac. J. Barcz, współpr. A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, Wydawnictwo Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009; J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001; J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002; T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

<sup>3</sup> Np. J. Wróblewski, *Model racjonalnego tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 11.

całość) w postaci aktu normatywnego składają się różne elementy<sup>4</sup>. Tworzenie w tym wypadku to zorganizowanie, rozdzielanie czy też „zakodowanie” pewnej treści w formę pisemną o znaczeniu społecznym. Tworzenie aktów normatywnych jest tu zbliżone do układania i pisania dzieła literackiego<sup>5</sup>, ale o szczególnym charakterze, tj. wpływającego na postępowanie ludzi, niekiedy nawet wbrew ich woli. Chodzi tu o akty normatywne wydane czy uznawane przez państwo oraz przez nie chronione<sup>6</sup>. Przedmiotem niniejszej uwagi jest więc typ aktu, który pojawił się na kontynencie europejskim w rezultacie uznania sensu rozdzielania prawa na sferę tworzenia i stosowania. Kryterium teoretycznym umożliwiającym to rozróżnienie jest rodzaj norm wydawanych przez poszczególne organy. Najczęściej uznaje się, że normy prawotwórcze cechuje generalny (ze względu na adresata) i abstrakcyjny (ze względu na przedmiot) charakter (np. ustawa), a akty stosowania prawa pojawiają się w postaci normy indywidualno-konkretnej (np. orzeczenie sądowe). Już tylko na marginesie należy dodać, że niekiedy aktami prawotwórczymi są też określane inne akty, niż zawierające zakodowane w przepisach reguły abstrakcyjne i generalne<sup>7</sup>. Niekiedy jako akt normatywny bywa traktowany każdy akt zawierający reguły postępowania, a więc nawet akt indywidualno-konkretny (tj. stosowania prawa), akty parlamentu o powołaniu osób na stanowiska czy akty o charakterze wytycznych, instrukcji skierowane do wewnątrz określonej struktury administracyjnej.

Akt prawotwórczy (zbudowany z zespołu przepisów) zawiera zatem normy. W zasadzie pojedyncze normy nie są stanowione w oddzielnych aktach prawnych. Najczęściej w akcie takim, np. w ustawie, zawarta jest więcej niż jedna norma wyrażająca wolę prawodawcy. To może zaś oznaczać znaczną liczbę przepisów i trudności z wydobyciem z nich norm. Oczekuje się więc, że normodawca wyrazi swoją wolę w sposób racjonalny. Oznacza to m.in., że w wydanym akcie (zbiorze przepisów) ujmie reguły w taki sposób, aby były one zrozumiałe, uporządkowane, spójne i niesprzeczne. Dlatego normy muszą być w przepisach odpowiednio zredagowane, ale i usystematyzowane w stosunku do innych grup norm. Akt normatywny (jego pisemny tekst) musi więc być ujęty w konwencjonalny sposób. Ta konwencjonalność budowy aktu i znajomość sposobu kodowania umożliwia następnie – ilekroć to będzie konieczne

<sup>4</sup> *Inny słownik języka polskiego PWN*, P...Ż, red. M. Bańko, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 869.

<sup>5</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1981, s. 558–559.

<sup>6</sup> Na temat różnych podejść do prawa zob. J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, C.H. Beck, wyd. 2, Warszawa 2012. W sprawie przymusu i państwa zob.: *Współczesne państwo w teorii i w praktyce*, red. J. Oniszczyk, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

<sup>7</sup> W zależności od koncepcji prawa za akt prawotwórczy bywa uznany także akt o innych cechach, tj. taki, który zawiera co najmniej: 1) jedną normę abstrakcyjną, 2) jedną normę generalną (ogólną), 3) normę abstrakcyjno-indywidualną, 4) normę generalno-konkretną. Zob.: H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1982, s. 57.

– wydobyć z tej struktury przepisów zawartej w nich normy. Wypracowanie zatem rozumnej konwencji tworzenia reguł, zwłaszcza ustaw, i wysoki poziom wiedzy o niej stanowią warunek dobrego kodowania oraz dekodowania treści prawa. Stanowi to jeden z ważnych warunków pewności prawa.

W wypadku tekstów prawnych rysujący się tu pewien model wspólnych reguł kodowania i dekodowania (wykładni) norm w tekście jest, jak na razie, pewnym idealnym założeniem. Trafnie niejednokrotnie zauważono, że w wypadku tekstów prawnych nie dochodziło do równoczesnego wypracowywania reguł redagowania pewnych wyrażeń i prawideł odczytywania tych wyrażeń (interpretacja). Natomiast nad gotowymi tekstami prowadzi się rozważania z punktu widzenia tego, jakie normy zostały w nich zapisane. Tym poszukiwaniom norm w przepisach towarzyszyły (i towarzyszą) różne próby objaśniania tego, za pomocą jakich reguł dochodziło do odkrycia norm. Prowadziło to też do kształtowania różnych reguł wykładni prawa. Dlatego zainteresowania tworzeniem tekstu aktu prawa nie mogły nie podjąć także refleksji nad budowaniem reguł prawotwórstwa, podążając drogą swoistej inspiracji regułami wykładni „lustrzanym” odzwierciedleniem zasad wykładni<sup>8</sup>. W tej sytuacji redagowanie tekstów aktów normatywnych nie dokonuje się już tylko wedle reguł techniki legislacyjnej, ale też z uwzględnieniem, mniej lub bardziej uzgodnionych, reguł wykładni. Można dodać, że sposoby odczytywania norm z przepisów (wykładni) kierują uwagę na reguły techniki legislacyjnej. Mechanizm ten także sprzyja zbliżaniu reguł „kodowania” norm w przepisach i odczytywania norm z tekstu aktu prawotwórczego.

## Technika budowy tekstu prawnego. Rodzaje przepisów prawnych

### Rodzaje przepisów prawnych i inne elementy tekstu

Prawo jako zespół norm najczęściej jest wyrażane w formie pisemnej, tj. za pomocą przepisów – struktur przypominających zdania. Podobnie jak normy prawne, także przepisy zawarte w tekstach prawa poddawane są zabiegom wyróżniania według różnych kryteriów. Poszczególne fragmenty tekstu aktu są różnie tytułowane, np. „przepisy przejściowe i końcowe”; nazwa ta wskazuje, że zwłaszcza w tej części tekstu aktu należy poszukiwać norm przejściowych i końcowych. Ostatecznie jednak

---

<sup>8</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 58. Zob. też: C. Kosikowski, op.cit., s. 21–24; J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 6; R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989.

może się okazać, że normy przejściowe i końcowe znajdują się w innych częściach ustawy. A co ważne, że do zbudowania pełnej normy „przejściowej” czy „dostosowującej” konieczne będzie sięgnięcie także do innych przepisów tekstu aktu prawnego. W każdym razie pojęcie przepis występuje tu zarówno w ścisłym znaczeniu (zdanie, forma), jak i wskazującym (sygnalizującym), jaką treść normatywną zawierają tak czy inaczej nazwane przepisy. Należy tu dodać, że inne części ustaw zwykle nie zawierają wprost informacji o tym, jaki typ przepisów wyrażają. Ustalenia w tym zakresie są pochodną konwencji, która jest w znacznym stopniu wprost ujęta w obowiązujących regulacjach, m.in. w tzw. zasadach techniki prawodawczej<sup>9</sup>.

Akty prawne wśród swoich wypowiedzi mają fragmenty zdań, które poprzedzają i wyróżniają części tekstu, a określane są jako tytuły, ale niekiedy też zawierają element tekstu określany jako wstęp (tzw. preambuła), w którym następuje objaśnienie celu i motywów wydania aktów normatywnych o szczególnym znaczeniu (treść w nich zawarta ma pewne znaczenie normatywne). Zdania tekstu zawierające informacje dotyczące tego, na jakiej podstawie wydano dany akt prawny, określane są jako informacje o podstawie normatywnej. Wyróżnia się też tzw. przepisy definicyjne ujmujące wyjaśnienie treści terminów aktu normatywnego (definicje legalne). Definicje te, podobnie jak definicje słownikowe, bywają traktowane jako apragmatyczne reguły wykładni informujące o znaczeniu zwrotu. Następuje to przy badaniu tych definicji na poziomie deskryptywnym. Natomiast definicje legalne uznane jako nakazujące używanie zwrotu w danym rozumieniu w tekście prawnym pojawiają się na poziomie dyrektywalnym<sup>10</sup>. Jako reguły służące do wykładni umożliwiają odtworzenie norm prawnych. W znaczeniu interpretacyjnym definicji legalnej dostrzegane są obie role, tj. apragmatyczna i pragmatyczna<sup>11</sup>. W tekście aktu prawnego mogą też pojawić się skróty. Z punktu widzenia językowego skrót oznacza m.in. „skróconą formę czegoś, np. jakiegoś utworu, tekstu lub wyrazu”. Może to więc być skrócenie jakiegoś tekstu przez jego streszczenie czy usunięcie z niego jakichś fragmentów. Skrót to także „kilka liter wyrazu, które zastępują cały ten wyraz”<sup>12</sup>. Przepisy tekstu dotyczące obowiązywania norm określonego aktu prawotwórczego w czasie, przestrzeni i co do osób oraz stosunków między przepisami różnych aktów określane bywają jako wypowiedzi kreujące. Poza tymi elementami można też w tekście aktu normatywnego znaleźć podpis.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Prezesa RM z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 nr 100, poz. 908).

<sup>10</sup> W sprawie wypowiedzi dyrektywalnych zob.: Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 21 i n.

<sup>11</sup> M. Zieliński, op.cit., s. 254.

<sup>12</sup> *Inny słownik...*, op.cit., s. 606. W tekstach prawnych pojawiają się też skrótownice, np. PAN – Polska Akademia Nauk.

Tekst aktu normatywnego (np. ustawy) zbudowany jest nie tylko z tzw. artykułowanych przepisów. Zawiera on także część, która bywa określana jako nieartykułowana, a więc różniąca się od artykułowanej, którą to nazwą są objęte przepisy (oznaczone jednostki redakcyjne tekstu). Wypowiedzi dotyczące strony zewnętrznej aktu i wstęp, inaczej niż dalsze wypowiedzi, mają stanowić część nieartykułowaną. W tym podziale na część artykułowaną i pozbawioną takiej cechy trudno jest odnaleźć informację o znaczeniu normatywnym tej nieartykułowanej części. Stąd może pojawić się tu sugestia, że treść normatywna jest zawarta tylko w przepisach. Co ważne, klasyfikacja ta, posługująca się terminem „artykulizacja”, może też sygnalizować podział każdego tekstu aktu normatywnego na określone pewną nazwą jednostki redakcyjne, tj. artykuły, czy też, że każdy tekst składa się tylko z artykułów, co nie jest precyzyjne. Dlatego bardziej trafna jest propozycja, aby dostrzegać w tekście przepisy (zdania oznaczone np. skrótem art. czy ust.) i inne jego elementy.

Powyższe uwagi związane są z kwestią charakteru normatywnego tych pozostałych elementów tekstu, tj. czy mają jakieś znaczenie przy określaniu treści norm zawartych w tekście aktu. Uważa się, że o ile istnieje generalna zgoda co do tego, że wszystkie elementy tekstu służą do ustalenia norm ujętych w przepisach, to jednak niektóre elementy czynią to bezpośrednio, gdyż „wyrażają normy (lub ich fragmenty syntaktyczne względnie treściowe)”, zaś wpływ innych jest taki, że dostarczają różnorodnego materiału, aby odtworzyć wiążące reguły interpretacyjne. Zatem trafny tu będzie pogląd, że tytuł aktu prawnego czy jego większych fragmentów (np. rozdziałów) ma wartość jako materiał interpretacyjny, a skoro nie są zdaniami tekstu, które wprost tworzą normę, to nie ma sprawy ich bezpośredniej normatywności. Taki też pogląd dotyczy różnych klasyfikacji i podziałów, a nawet wstępów. Natomiast więcej problemów pojawia się, jeżeli chodzi o definicje legalne. Przede wszystkim kwestią jest ich charakter, tj. opisowy czy normatywny. Proponowane rozwiązanie problemu odwołuje się do pomocy rozróżnienia odczytania tekstu definicji na poziomie deskryptywnym i dyrektywalnym. Wedle tej metody definicje legalne mieszczą się na poziomie dyrektywnym, gdyż nakazują określone rozumienie. Argumentem na rzecz tej tezy ma być zwrócenie uwagi na jedno z założeń mówiących o racjonalnym prawodawcy, a mianowicie, że dąży on, jak dowodzi M. Zieliński, „do wyznaczenia treści dokładnie takiej, jaką sobie założył”<sup>13</sup>. W innym miejscu autor ten, badając charakter definicji legalnych z punktu widzenia semiotyki w stosunku do tekstów prawnych, zauważył, że w tym ujęciu pozycję wspomnianych definicji rozpatruje się

<sup>13</sup> M. Zieliński, op.cit., s. 101 i 102. Zauważa on też, że w wypadku wstępów, zwłaszcza takich, które prezentują niski poziom jakości i przy próbie budowania norm przez organy państwa wprost z takich wstępów, pojawia się niepokój obywateli wywołany zagrożeniem stanu pewności prawa. Jednak tę sytuację oddziela od roli interpretacyjnej wstępów.

zwłaszcza na poziomie dyrektywalnym. Definicje legalne określono tu jako przepisy prawne, „z których odtwarza się szczególnego rodzaju normy, mianowicie te, które nakazują uwzględniać znaczenie. Nie zmienia to charakteru normatywnego definicji”. Są więc zwroty odtworzone z definicji legalnych normami szczególnego rodzaju, gdyż nakazują osobom interpretującym tekst prawny, aby „pewnym wyrazom czy wyrażeniom występującym w przepisach prawnych nadawali odpowiednie znaczenie”<sup>14</sup>.

## Dyrektywy budowania tekstu prawnego

Sposób zbudowania tekstu prawnego (jego struktura) jest przedmiotem zainteresowania nauki i praktyki prawniczej, które wypracowały w tym zakresie dyrektywy techniki prawodawczej, a także prawodawcy<sup>15</sup>. Przepisy aktu normatywnego sytuuje się w określonej strukturze tekstu prawnego, aby prawo było zrozumiałe zwłaszcza z punktu widzenia stosujących je organów i przestrzegających je obywateli. Wspomniane dyrektywy określają wymogi, jakie akt prawny powinien spełniać, tj. dotyczące zarówno: 1) zewnętrznej formy, mianowicie powinny zawierać tytuł<sup>16</sup> (tj. nazwę aktu, datę wydania, przedmiot, a w aktach podustawowych organ normujący sprawę), jak i 2) systematyki wewnętrznej przepisów aktu, tj. powinny w nim występować kolejno – przepisy: a) merytoryczne ogólne i szczególne, b) zmieniające (przepisy wprowadzające zmiany w innych aktach normatywnych), c) przejściowe i dostosowujące, jeżeli akt prawny reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę) i d) końcowe (uchylające, przepisy o wejściu aktu w życie oraz przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej aktu normatywnego)<sup>17</sup>.

Dyrektywy techniki prawodawczej wymagają, aby na początku tekstu aktu normatywnego umieszczać przepisy merytoryczne<sup>18</sup> ogólne (tzn. zawierające zwłaszcza wspólne unormowania dla pozostałych regulacji, definicje legalne, skróty, przepisy

---

<sup>14</sup> Ibidem, s. 203 i nast. Uznał, że na poziomie deskryptywnym przepisy definicyjne byłyby zdaniem w sensie gramatycznym, które informują o tym, jak zwrotem o znaczeniu przyjętym czy znanym zastępować zwrot o znaczeniu dotąd nieznanym, niedookreślonym, nieostрым czy wybranym znaczeniem zwrotu wieloznacznego.

<sup>15</sup> Wspomniany oficjalny zbiór takich dyrektyw – *Zasady techniki prawodawczej* z 2002 r. Zob. też: *Bibliografia publikacji dotyczących tworzenia prawa w Polsce*, w: *Zasady Techniki Prawodawczej*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 521–536.

<sup>16</sup> Zob. np. § 16, § 17, § 18, § 19.

<sup>17</sup> Np. w wyroku TK z 20 czerwca 2002 r. (K.33/01) stwierdzono, że przepisów o z góry określonym okresie obowiązywania (tzw. przepisów epizodycznych) nie można zaliczać ani do przepisów przejściowych, ani do przepisów końcowych. Przepisy przejściowe dotyczyć bowiem powinny wpływu nowego prawa na stosunki powstałe pod działaniem prawa dotychczasowego (prawo międzyczasowe). Z kolei przepisy końcowe normują kwestie uchylecia aktów normatywnych i wejścia nowych przepisów w życie.

<sup>18</sup> Zob. komentarz do przepisów merytorycznych P. Bielski, w: *Zasady Techniki Prawodawczej*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 115–163; J. Warylewski, op.cit., § 28.

precyzujące zakres spraw normowanych itd.). Wynika to z ich funkcji dla całości aktu. Określa się je, gdy istnieje uzasadnienie ujęcia niejako przed nawias regulacji wspólnych dla norm szczegółowych. Chodzi m.in. o niepowtarzanie np. definicji czy regulacji określającej zakres aktu. Kolejną grupę stanowią przepisy szczegółowe<sup>19</sup>; mogą być one systematyzowane w grupy tematyczne i oznaczane nazwami charakteryzującymi treść poszczególnych grup. Przepisy te mogą być zamieszczane w różnej kolejności. Na podstawie dotychczasowej praktyki i jej oceny prawniczej uważa się najczęściej, że poprawna może być następująca ich kolejność: 1) przepisy prawa materialnego, 2) przepisy o organach (ustrojowe), 3) przepisy o postępowaniu przed organami (proceduralne); 4) przepisy o odpowiedzialności karnej (karne)<sup>20</sup>. Po ogólnych i szczegółowych przepisach merytorycznych<sup>21</sup> zamieszcza się w akcie prawnym także inne przepisy merytoryczne, tj. przepisy zmieniające przepisy obowiązujące (nowelizujące).

Następną grupę stanowią przepisy przejściowe i dostosowujące. Nowy akt normatywny powinien bowiem wyjaśnić swoją relację do stosunków ukształtowanych na podstawie wcześniej obowiązującego prawa. W przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowego aktu (ustawy) na stosunki powstałe pod działaniem dotychczasowych aktów normatywnych<sup>22</sup>. Zaznacza się, że z uchynieniem przepisów pojawia się sprawa modyfikowania „zakresu uchylenia wysłowionego w przepisie uchylającym”, co ma miejsce w związku z istnieniem tzw. przepisów intertemporalnych. Dostrzega się, że przepisy te w pewnym „stopniu wstrzymują moment uchylenia danego przepisu, a jednocześnie wyznaczają treść normy dotąd odtwarzanej z przepisu, który następnie został uchylony przepisem uchylającym”<sup>23</sup>. Natomiast w przepisach dostosowujących normuje się sposób powołania po raz pierwszy organów w instytucjach ukształtowanych

<sup>19</sup> Zob. np. § 21, § 22, § 23.

<sup>20</sup> Jeżeli chodzi o przepis prawa materialnego, to powinien on możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy) (§ 25). Z kolei w przepisach ustrojowych zamieszcza się przepisy o utworzeniu organów albo instytucji, ich zadaniach i kompetencjach, ich organizacji, sposobie ich obsadzenia oraz o tym, jakim podmiotom podlegają lub jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór (§ 26). Co do przepisów proceduralnych (§ 27), to określa się w nich sposób postępowania przed organami albo instytucjami, strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu oraz rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu i tryb ich wzruszania. Wreszcie przewiduje się, że przepisy karne (§ 28) zamieszcza się tylko w wypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy. Zob. też § 75 i § 78.

<sup>21</sup> W myśl § 29 ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy. W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

<sup>22</sup> Zob. § 30, § 31, § 32, § 33, § 34. Zob. też C. Kosikowski, op.cit., s. 56 i n.

<sup>23</sup> M. Zieliński, op.cit., s. 210; J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000.



nowym prawem oraz sposób dostosowania się do nowych przepisów (np. sposób uzupełnienia dotychczasowych organów, sposób przekształcenia dotychczasowych instytucji)<sup>24</sup>. W stosunku do rozwiązań przewidzianych w przepisach przejściowych i dostosowujących formułuje się też oczekiwanie, aby były one ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiały im możliwość przystosowania się do przepisów nowej ustawy.

Dyrektywy techniki prawotwórczej jako ostatnie wymieniają tzw. przepisy końcowe. W tej grupie umieszczane są przepisy uchylające inne przepisy dotyczące wejścia aktu w życie oraz o wygaśnięciu mocy obowiązującej aktu (derogacyjne). Jeżeli chodzi o układ przepisów końcowych, to można je zamieścić w kolejności: 1) przepisy uchylające<sup>25</sup>; 2) przepisy o wejściu ustawy w życie<sup>26</sup>; 3) przepisy o wygaśnięciu mocy ustawy<sup>27</sup>.

Przyjmuje się, że w wypadku ustaw szczególnie obszernych lub zasadniczo zmieniających dotychczasowe ustawy, przepisy o wejściu w życie ustawy „głównej”, przepisy zmieniające, przepisy uchylające oraz przepisy przejściowe i dostosowujące można zamieścić w oddzielnej ustawie (ustawie wprowadzającej). Uważa się, że ustawa wprowadzająca może odnosić się tylko do jednej ustawy „głównej”. Wyjątkowo, jeżeli ustawy „główne” regulują sprawy ściśle ze sobą związane, można jedną ustawę wprowadzającą odnieść do kilku ustaw „głównych”<sup>28</sup>.

Jeżeli przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe, nie są liczne, to uważa się, że można je zamieścić pod wspólną nazwą „Przepisy przejściowe i końcowe”.

## Konstruowanie aktu prawnego i redakcja jego przepisów

Ważnym zagadnieniem jest budowanie regulacji aktu normatywnego (np. ustawy). Wobec tego kwestią jest katalog dyrektyw dotyczących tego konstruowania.

Przede wszystkim pojawia się problem zakresu zupełności regulacji w podstawowym akcie, jakim jest ustawa. Zasadniczym założeniem charakterystycznym dla obowiązującego modelu prawa jest możliwie wyczerpujące normowanie poszczególnych obszarów spraw przez ustawy, przy niepozostawianiu poza zakresem unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny<sup>29</sup>. Założeniu temu odpowiada dyrektywa zawarta w § 2 Zasad techniki prawodawczej (ZTP). Jeżeli chodzi zaś o skonstruowanie takiego

<sup>24</sup> Np. § 35.

<sup>25</sup> Zob. § 39, § 40, § 41, § 42.

<sup>26</sup> Np. § 43, § 44, § 45, § 46.

<sup>27</sup> Zob. § 52.

<sup>28</sup> Np. § 48, § 49, § 50, § 51.

<sup>29</sup> C. Kosikowski, op.cit., s. 18–23; R. Mastalski, *Orzecznictwo podatkowe Trybunału Konstytucyjnego a polski system podatkowy*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4; P. Bielski, op.cit., s. 57 i nast.

aktu normatywnego (ustawy), to odnotować należy dyrektywę „żądaną”, aby od przyjętych w nim zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków. Nie należy także w ustawie zamieszczać przepisów regulujących sprawę wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Wreszcie ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą (§ 3).

Kolejnym zagadnieniem jest relacja tekstu aktu normatywnego do tekstu innego aktu. Przede wszystkim dyrektywa legislacyjna oczekuje, że akt normatywny (ustawa) nie będzie powtarzać przepisów zamieszczonych w innych aktach normatywnych (ustawach). Kolejne zalecenie żąda, aby w ustawie nie powtarzać postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym państwo przekazało kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (§ 4 ust. 1–3).

W procesie tworzenia tekstu aktu prawnego zawiera się też odsyłanie do innych aktów normatywnych. W tym zakresie stosowne dyrektywy są również formułowane przez ZTP. Według § 156, jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami (ust. 1)<sup>30</sup>. Jednakże stosowna dyrektywa zawarta w § 157 przewiduje, że nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania<sup>31</sup>. Jeżeli chodzi o ustawy, to można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień aktów międzynarodowych i ponadnarodowych o randze ustawowym. Natomiast nie należy odsyłać do przepisów innych aktów normatywnych (§ 4 ust. 3).

Jeżeli chodzi o problem umieszczenia w ustawie nakazu stosowania innych aktów, to np. według § 4 ust. 4 ZTP „w ustawie nie można zamieszczać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych, w tym umów i aktów, o których mowa w ust. 2”, tj. umów międzynarodowych i aktów organów międzynarodowych.

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia techniki budowy tekstu prawnego jest redakcja przepisów aktu normatywnego. Można tu wyróżnić np. dyrektywy

---

<sup>30</sup> Jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (§ 156 ust. 2). Jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 3). Jeżeli daną instytucję prawną reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest możliwe, można wyjątkowo odsyłać do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych (ust. 4).

<sup>31</sup> Zob. szerzej § 158 ust. 1 ZTP.

redakcji syntetycznej, odzwierciedlającej wyraźnie wolę prawodawcy, poprawnego posługiwania się językiem przy budowie przepisów (§ 5–11 ZTP). Przede wszystkim konieczne jest syntetyczne i zwarte redagowanie tekstów aktów normatywnych. Zatem unikając nadmiernej szczegółowości, należy ujmować je w taki sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych danym aktem (ustawą). Jeżeli chodzi o sposób wyrażenia woli prawodawcy, to oczekuje się, że przepisy aktu zostaną tak zredagowane, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy<sup>32</sup>. Przy redagowaniu zdań w ustawie wymaga się stosowania powszechnie przyjętych reguł składni języka polskiego i unikania zdań wielokrotnie złożonych. W ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Należy unikać posługiwania się: 1) określeniami specjalistycznymi (profesjonalizmami), jeżeli mają odpowiedniki w języku powszechnym; 2) określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim; 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi (neologizmami), chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia<sup>33</sup>.

Kolejną kwestią jest jednolitość terminologiczna i treściowa aktów normatywnych. W tym zakresie ważną rolę spełniają akty „podstawowe” dla poszczególnych gałęzi prawa. Odpowiednia dyrektywa legislacyjna oczekuje bowiem, że 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”. W każdym razie do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznaczać tymi samymi określeniami.

Prawodawca, aby osiągnąć założony cel, musi uzyskać dostateczną precyzję języka. Chodzi o rozwiązanie problemu wieloznaczności czy niedookreśloności terminów

---

<sup>32</sup> Niekiedy mogą pojawić się trudności co do jednoznaczności określonych norm, gdy ustawodawca użyje w tekście prawnym eufemizmów. Może to nastąpić w rezultacie uznania przez niego „tabu językowego”. Wśród przykładów takich eufemizmów podaje się zwroty „zabór cudzego mienia w celu przywłaszczenia” na oznaczenie kradzieży, czy „kara pozbawienia wolności” użyta zamiast wyrażenia „kara więzienia” (M. Zieliński, op.cit., s. 176).

<sup>33</sup> Wyrazami obcojęzycznymi są te, które wywodzą się z „obcego języka etnicznego, a które nie weszły do polskiego języka ogólnego”. Jeżeli wyraz, który ma obce brzmienie występuje w słownikach ogólnych języka polskiego, to uważa się, że został on przyjęty przez język polski. Takie zasymilowane zwroty językowe określane są jako zapożyczenia. Jeżeli chodzi o neologizmy, to może oznaczać, że chodzi o nowość w stosunku do języka ogólnego bądź do istniejącego języka prawnego. W literaturze odnotowuje się neologizmy znaczeniowe (neosemantyczne), słownikowe i frazeologiczne. Neologizmy: 1) neosemantyczne wprowadzały „nowe znaczenia wyrazów słownikowych dotychczas mających inne znaczenia”, 2) leksykalne – „nowe wyrazy ustanowione dla nazw nowych tworów otaczającego nas świata rzeczywistego”, 3) frazeologiczne, tzn. „nowe w stosunku do języka ogólnego związki frazeologiczne”, np. „list żelazny”, „wina nieumyślna”. Neologizmy wprowadzane są za pomocą definicji legalnych (Ibidem, s. 181).

języka ogólnego, a temu służą zwłaszcza definicje legalne. Sam termin definicja jest wieloznaczny, zaś w prawoznawstwie używany jest jako wskazujący, że chodzi o przepisy zawierające definicje legalne pewnych zwrotów językowych zawartych w tekście aktu prawnego. Definicje mają więc za cel ograniczenie ich nieostrości, usunięcie wieloznaczności czy dookreślenie za mało zrozumiałych pojęć językowych. Ujmowanie definicji legalnych z uwagi na ich cechy semiotyczne w obszarze dyrektywnym, a nie deskryptywnym, oznacza traktowanie definicji nie jako informacji o zastępowaniu wyrażen przez inne, ale jako przepisów zawierających normy. Szczególną zaś cechą tych norm jest nakaz uwzględniania znaczenia<sup>34</sup>. Definicje mają więc ważne znaczenie dla takiego wyrażenia intencji prawodawcy, aby tekst aktu prawnego stał się zrozumiały dla jego adresatów<sup>35</sup>; nie mogą przy tym wprowadzać w błąd<sup>36</sup>. Poza usuwaniem wieloznaczności zwrotów języka ogólnego, definicje służą także likwidowaniu niedoskonałości zwrotów (zmierzają do usunięcia bądź ograniczenia nieostrości zwrotów)<sup>37</sup>, a wreszcie – co jest szczególnie istotne – służą prawodawcy do utworzenia jakichś podmiotów, przedmiotów bądź czynności. Kreowanie ich oznacza konieczność np. wskazania, kim bądź czym są, przez co się dokonują. Ustalenie pewnego sensu (umownego) następuje zatem za pomocą definicji. Narzucenie definicji legalnych przez ustawodawcę powoduje, że są one postrzegane jako bardzo silne dyrektywy wykładni. Oznacza to, że dla interpretacji tekstu pierwszorzędne znaczenie ma rozumienie terminu zawarte w definicji, a nie wyprowadzone ze słownika. Co więcej, znaczenie przyjęte w definicji nie zostaje podważone także mimo jego sporności z koncepcją racjonalnego prawodawcy. Pogląd o szczególnej wadze definicji należy uzupełnić o fakt, że definicje nie zawsze muszą być jednoznaczne z punktu widzenia interpretacyjnych reguł językowych. Dlatego też poszukiwania interpretacyjne mogą najpierw uwzględniać interpretację definicji według reguł

<sup>34</sup> Ibidem, s. 203; Z. Ziemiński, *O zwrotach definicyjnych w ustawodawstwie PRL*, „Zeszyty Naukowe UAM”, *Sesja młodych pracowników nauki*, Zeszyt specjalny, Poznań 1956, s. 80; zob. komentarz do § 146–153 M. Kokoszyński, *Zasady Techniki...*, op.cit., s. 478–491.

<sup>35</sup> Na przykład zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rola definicji legalnej polega na uzupełnieniu treści przepisów, w których tekście pojawia się definiowana nazwa (wyrok z 20 czerwca 2002 r., K. 33/01).

<sup>36</sup> Do błędów definiowania zalicza się: 1) *ignotum per ignotum* (tj. nieznanne, niezrozumiałe w naszym języku wyrażenie określone jest przez inne nieznanne wyrażenie), 2) *circulus in definiendo* (tj. błędne koło bezpośrednie, czyli tłumaczenie tego samego przez to samo – *idem per idem* lub pośrednie za pomocą tego samego wyrażenia w kolejnych definicjach), 3) nieadekwatność definicji, co ma miejsce, gdy *definiendum* i *definiens* nie są równoznaczne (brak równoznaczności powoduje jej fałszywość w wypadku definicji sprawozdawczych), 4) wprowadzenie definicji twórczej, tj. niezachowującej „warunku istnienia (niesprzeczności) i warunku jedyności (jednoznaczności)”. Zob. T. Chodkowski, w: T. Chodkowski, E. Nieznański, K. Świętorzecka, A. Wójtowicz, *Elementy logiki prawniczej. Definicje, podziały i typy argumentacji*, Warszawa–Poznań 2000, s. 33–35.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 31.

językowych i pozajęzykowych<sup>38</sup>. Wprowadzenie definicji do tekstu prawnego stawia też kwestię usytuowania ich w strukturze tego tekstu. Na tle praktyki tworzenia aktów normatywnych zauważa się umieszczanie definicji w odrębnym fragmencie tekstu, tzw. słowniczku, bądź odrębnie wśród przepisów merytorycznych czy wśród tych przepisów jako tzw. definicji nawiasowych<sup>39</sup>.

Wśród różnych podziałów definicji wyróżnia się je ze względu na: 1) funkcję, 2) sposób uzasadnienia czy budowę definicji. Z logicznego punktu widzenia w literaturze wyróżnia się różne typy definicji legalnych. Mogą to być definicje równościowe (równoważnościowe), a także nierównościowe<sup>40</sup>. Wśród definicji równościowych wymienia się typ definicji klasycznych (treściowe) i nieklasycznych (zakresowe). Drugi ze wspomnianych typów definicji legalnych, to zakresowe, które są dzielone na pełne (podające w *definiensie* wszystkie składniki zakresu) i niepełne (używają zwykle zwrotów „w szczególności”). Definicje mogą być sformułowane pojedynczo (oddzielne pojedyncze zdania) lub agregatowo (zbiorcza forma). W drugim wypadku wszystkie definiowane pojęcia zawarte są w jednym zdaniu, poprzedzone wspólnym wstępem<sup>41</sup>. Kolejną kwestią jest zasięg wiązania definicji, tj. czy pozostaje on w ramach aktu, czy ma też wymiar zewnętrzny. Zasadniczo definicja obejmuje obszar ustawy, w której się pojawiła i wiąże akty podustawowe. Definicja zawarta w kodeksie wiąże inne ustawy należące do danej gałęzi prawa. Z kolei znaczenie definicji wewnątrz aktu zależy od miejsca jej usytuowania, tj. w przepisach ogólnych ustawy, wśród przepisów części aktu czy w sąsiedztwie pewnych przepisów.

Zasygnalizowane znaczenie definicji legalnych, zwłaszcza dla odtwarzania normy prawnej, w swoisty sposób przesądziło o tym, że sprawa definicji legalnych nie mogła nie pojawić się w treści zasad prawodawczych określonych w rozporządzeniu RM<sup>42</sup>. Zwłaszcza unormowano w nim sytuację, gdy pojawia się konieczność definiowania określeń.

W tekście aktu normatywnego mogą też pojawić się skróty. W tekstach aktów normatywnych wielokrotnie występują określenia złożone z wielu wyrazów. Powtarzanie ich w całości powoduje zbędny rozrost tekstu. Dyrektywy techniki prawodawczej dostrzegają to zagadnienie i w § 154 ZTP przewidziano, że dla oznaczenia określenia

<sup>38</sup> M. Zieliński, op.cit., s. 188 i nast., 203 i nast.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 190 i nast. Z faktu istnienia słowniczka zawierającego definicje nie wynika kompletność zbioru definicji. Definicja nawiasowa jest wtrąceniem do przepisów merytorycznych, a polega to na dopisaniu do charakterystyki pewnych sytuacji czy zdarzeń ich nazwy w nawiasie.

<sup>40</sup> Zob. *Definicje*, w: *Elementy logiki prawniczej. Definicje, podziały i typy argumentacji*, red. E. Nieznański, Warszawa–Poznań, s. 14–32.

<sup>41</sup> M. Zieliński, op.cit., s. 191 i nast. W definicjach równościowych istnieje równoważność wyrazu definiowanego i zwrotu definiującego. Przypadkiem definicji nierównościowych jest definicja ikonograficzna, która łączy sens słowny z obrazem (definicja znaków drogowych).

<sup>42</sup> Zob. traktujące o definicjach: § 146, § 147, § 148, § 149, § 150, § 151, § 152, § 153.

złożonego, składającego się z więcej niż jednego wyrazu, które wielokrotnie powtarza się w tekście aktu normatywnego, można wprowadzić jego skrót (ust. 1)<sup>43</sup>.

Właściwe korzystanie z języka, które służy tworzeniu jednoznacznych tekstów aktów normatywnych, obok stosowania definicji, polega też na umieszczaniu wyrazów wieloznacznych w kontekście językowym. Kontekst ten traktowany jest jako pewne środowisko, „tekst, którego częścią jest dany wyraz lub wyrażenie”<sup>44</sup>. Otoczenie spełnia więc podobną rolę jak definicje. Kontekst może pozostawać w mniejszej czy większej odległości od danego terminu lub wyrażenia. W zakresie najbliższego kontekstu umieszcza się kontekst wewnątrzdzaniowy czy wokółdzaniowy. Jeżeli chodzi o szerszy kontekst, to obejmuje on jednostki systematyzacyjne tekstu, tj. rozdziału, działu, tytułu lub części, wraz z ich tytułami. Może to być także cały akt normatywny (którego tytuł ma najszerzą moc kontekstową). Odpowiednio do tych różnych kontekstów proponuje się minikontekst, mediakontekst i makrokontekst<sup>45</sup>.

Akt normatywny nie powinien zawierać wypowiedzi innych niż mające charakter prawny. Dlatego też odpowiednia dyrektywa legislacyjna wymaga, aby w ustawach nie zamieszczać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

## Jednostki redakcyjne aktu normatywnego

W aktach normatywnych w różny sposób oznacza się przepisy aktu normatywnego (ustawy) i dokonuje ich systematyzacji. Poszczególne grupy przepisów mogą być konwencjonalnie łączone w pewne struktury, tj. rozdziały, tytuły, działy. Patrząc z punktu widzenia tych większych jednostek, można je dzielić np. na artykuły (art.), paragrafy (§), ustępy (ust.), punkty (pkt), litery (a, b, c, d)<sup>46</sup>.

Przyjmuje się, że podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł (§ 54). Wskazuje na to zwłaszcza ustalenie zawarte w § 55 ZTP, że każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł (ust. 1). Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy (ust. 2). Jeżeli jednak samodzielną myśl wyraża zespół zdań, to w myśl ust. 3 dokonuje się podziału artykułu na ustępy. W ustawie określanej jako „kodeks” ustępy oznacza się paragrafami (§). Regulacja ZTP (§ 55 ust. 4) przewiduje też, że podział artykułu na ustępy wprowadza się także w wypadku, gdy między zdaniami

<sup>43</sup> Zob. § 154.

<sup>44</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, PWN, Warszawa 1978, s. 998. Według innego słownika „Kontekst słowa, zdania lub innego fragmentu tekstu to obszerniejszy fragment, w jakim go użyto, pomagający zrozumieć jego znaczenie”. Wspomniany termin może też być użyty w następujący sposób „Definicje w słowniku tym mają charakter kontekstowy”. *Inny słownik...*, op.cit., s. 671.

<sup>45</sup> Zob. np. M. Zieliński, op.cit., s. 144–162.

<sup>46</sup> Zob. § 57 ust. 1 ZTP.

wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł. Jeżeli chodzi o budowę artykułu zawierającego wyliczenie, to możliwe jest przyjęcie takiego rozwiązania jak np. w § 56 ust. 1 ZTP, który przewiduje, że w obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Z kolei według ust. 2 w obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery, zaś w myśl ust. 3 w obrębie liter można dokonać kolejnego wyliczenia, wprowadzając tiret. Zaznaczone wyróżnienie w postaci punktów itd. sygnalizuje zatem ważne części przepisu, ale nie przypisuje się mu odrębności przepisu. Powyższe rozwiązanie odpowiada koncepcji przyjmującej, że nie każda część tekstu aktu jest przepisem. Nie w każdym bowiem takim fragmencie jest samodzielna myśl. A mogą one mieć sens tylko, gdy są wprost powiązane z wyróżniającymi je jako wyliczenie artykułami czy ustępami. Jeżeli więc chodzi o przywoływanie numeracji przepisów, to spełnia ono rolę bądź identyfikacji danego przepisu prawnego (np. art. 7 ust. 2), bądź poza identyfikacją przepisu, także eksponowanie pewnego wariantu przepisu (np. art. 7 ust. 3, pkt 3).

Określone wymagania redakcyjne mogą też dotyczyć sposobu zapisywania poszczególnych jednostek redakcyjnych tekstu (zdań). Na przykład może to polegać na tym, że, jak zaznacza § 58 ZTP, każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu (ust. 1). W wypadku zaś artykułów i ustępów, to redagowanie ich rozpoczyna się od akapitu (ust. 2). Jeżeli chodzi zaś o kolejne jednostki redakcyjne, tj. punkty, litery i tiret, to stosowna dyrektywa może oczekiwać, że będą się one rozpoczynały na wysokości początku wprowadzenia do wyliczenia (zob. ust. 3).

Wypracowane zostały też dyrektywy techniki prawodawczej dotyczące sprawy kolejności powoływania jednostek redakcyjnych. W § 59 ZTP przewiduje się, że przepisy artykułu podzielonego na ustępy, punkty, litery i tiret powołuje się w następującej kolejności: „art.... ust.... pkt... lit.... tiret...”, bez przecinków po kolejnych jednostkach redakcyjnych (ust. 1). Natomiast, w wypadku gdy jednostka redakcyjna składa się z kilku zdań, a zamierza się powołać tylko jedno z nich, wyraża się to zwrotem: „art.... ust.... zdanie (numer porządkowy zdania)” (ust. 2).

Wspomniano, że przepisy aktu normatywnego można, a nawet należy, w pewien sposób grupować, aby tą drogą, tj. przez ich uporządkowanie, ułatwić korzystanie z nich. Powoływane ZTP wyrażają pewną wypracowaną w tym zakresie konwencję. Jeżeli chodzi o podstawowy akt normatywny, jakim jest ustawa, to w celu systematyzacji przepisów ustawy artykuły można grupować w jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia (§ 60 ust. 1). Przyjęto, że artykuły grupuje się w rozdziały, rozdziały grupuje

się w działy, a działy łączy się w tytuły (ust. 2). Pewną odrębność przewidziano w stosunku do ustawy określanej jako „kodeks”, gdyż w aktach tych tytuły można grupować w księgi, a księgi łączyć w części. W ustawie takiej wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział (ust. 3). Pojawia się tu kwestia, w jakich okolicznościach można stosować jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia. Wspomniane zasady wskazują, że stosuje się je tylko w wypadku, gdy co najmniej w stosunku do jednej z nich zastosowano uprzednio odpowiednie jednostki systematyzacyjne niższego stopnia (§ 61).

Z punktu widzenia dyrektyw techniki prawodawczej uporządkowaniu podlegają też sprawy numerowania różnych grup systematyzacyjnych. W myśl § 62 rozdziału (oddziały) numeruje się cyframi arabskimi, a jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia – cyframi rzymskimi (ust. 1). Jeżeli chodzi zaś o nazwę jednostki systematyzacyjnej wyższego stopnia, to składa się ona z wyrazu „część”, „księga”, „tytuł”, „dział”, „rozdział”, „oddział”, z odpowiednią cyfrą porządkową, oraz ze zwięzłego określenia treści lub zakresu regulowanych spraw, rozpoczętego wielką literą, zapisanego od nowego wiersza (ust. 2).

## Warunki ustawowe tworzenia regulacji wykonawczych

Z uwagi na różne trudności dotyczące tworzenia prawa na poziomie ustawowym, a także konieczność wykonywania prawa ustawowego za pomocą norm szczegółowych ogólnych, pojawia się sprawa regulacji podustawowych. Szczególne znaczenie w tym zakresie mają tzw. przepisy upoważniające, które udzielają kompetencji normodawczej do stanowienia norm generalno-abstrakcyjnych i w których ujęte są też symptomatyczne cechy przepisów zrębowych upoważniających. O tym, że przepisy zrębowe kompetencji do stanowienia aktów wykonawczych ogólnych (rozporządzeń) znajdują się w ustawach rozstrzyga konstytucja (art. 92 ust. 1 zd. 1). Także ona wskazuje cechy przepisów kompetencyjnych do wydania rozporządzenia (art. 92 ust. 1 zd. 2). Powtórzenie tej regulacji dotyczącej cech przepisów upoważniających znajduje się też w grupie zasad legislacyjnych (np. § 63, 72, 73)<sup>47</sup>.

Powyższe uwagi wywołują kwestię znaczenia sposobu wskazania spraw przekazywanych do uregulowania w ogólnym akcie wykonawczym. Zapewne nie wzbudzi zastrzeżeń taka dyrektywa, która będzie oczekiwała, aby określenie tego zakresu nastąpiło już nie w sposób ogólnikowy, ale odpowiednio szczegółowy (§ 65). Równie istotna sprawa dotyczy określenia treści aktów wykonawczych. Możliwe w tym

---

<sup>47</sup> Zob. komentarz do przepisów upoważniających K. Kaszubowski, *Zasady Techniki...*, op.cit., s. 278–325.



zakresie jest przyjęcie konstrukcji wytycznych ustawowych. Na przykład § 66 ZTP definiuje wytyczne dotyczące treści rozporządzenia jako wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. Jeżeli chodzi o stopień szczególności wytycznych, to można przyjąć, że powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu. Stąd np. w modelu demokratycznego państwa prawnego gwarantującego prawa jednostki poprawna jest dyrektywa uznająca, że wytyczne powinny być bardziej szczególowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli. Konsekwencją przyjęcia powyższego sposobu określania zakresu i treści wytycznych może być przyjęcie np. negatywnej dyrektywy przewidującej, że nie przekazuje się do uregulowania w ogólnym akcie wykonawczym spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu aktu ustawowego (tak też stanowi § 70 ZTP).

Kolejna kwestia dotyczy technicznego sposobu ujęcia upoważnienia do wydania aktu ogólnego. Może ono znaleźć się w różnych przepisach bądź w jednym. Wspomniane ZTP przyjęły rozwiązanie (§ 67 ust. 1), zgodnie z którym przepis upoważniający formułuje się w jednym artykule tak, aby można było powołać go jako podstawę prawną wydania rozporządzenia. To pragmatyczne rozwiązanie nie oznacza jednak, że stosowna norma musi w całości być zawarta w jednym zdaniu. I tak też ust. 2 powyższego paragrafu określa, że artykuł można dzielić na jednostki redakcyjne niższego stopnia, w szczególności wytyczne mogą być wyrażone w oddzielnych ustępach tego artykułu albo jako jego drugie zdanie. Z kolei kwestia liczby aktów podstawowych wykonywanych na podstawie jednego upoważnienia jest poprawnie z technicznego punktu widzenia rozwiązana, np. przez przyjęcie dyrektywy, że w przepisie upoważniającym nie zamieszcza się upoważnienia do wydania rozporządzenia w stosunku do kilku ustaw (§ 71 ZTP).

Kwestią zależną od aktu podstawowego, tj. jego wykonywania, jest charakter upoważnienia. Zapewne, jeżeli do funkcjonowania ustawy jest niezbędne wydanie ogólnego aktu wykonawczego, to upoważnienie powinno mieć charakter obligatoryjny, natomiast jeżeli rozstrzygnięcie co do tego, czy i kiedy wydać wspomniany akt jest pozostawione organowi upoważnianemu, to takie upoważnienie będzie miało charakter fakultatywny.

Dyrektywy techniki prawodawczej podejmują też odrębnie kwestię aktów ogólnych wykonawczych, tj. nie z punktu widzenia upoważnienia ustawowego, ale punktu widzenia tych aktów<sup>48</sup>. Podobne postępowanie ma też miejsce w stosunku do tzw. aktów wewnętrznych<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Zob. § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 120, § 121, § 124, § 125, § 126, § 127, § 128, § 129.

<sup>49</sup> Zob. § 133, § 134, § 135, § 134, § 137, § 138.

## Zmiana (nowelizacja) aktu ogólnego

W procesie stanowienia pojawia się nie tylko sprawa tworzenia nowych aktów, ale i dokonywania ich zmian<sup>50</sup>. Dlatego też zagadnienia nowelizacyjne muszą być m.in. przedmiotem poszukiwań techniczno-prawnych. Zarówno w literaturze, jak i w praktyce nie pomijają sprawy dyrektyw dotyczących zmiany (nowelizacji) aktu ogólnego o charakterze ustawy. Pojawia się tu m.in. kwestia rozumienia, na czym polega nowelizacja. Taką definicję w stosunku do ustawy formułuje np. § 82 ZTP, określający, że nowelizacja polega na uchyleniu bądź zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.

Zauważyć należy stanowisko, zgodnie z którym zarówno zmiana jak i uchylenie przepisów nie tylko nie wykluczają się, ale różne zmiany tekstu prawnego powodują jego uchylenie. Zmiany tekstu rozumiane są w różny sposób. Na przykład szerokie rozumienie tego pojęcia obejmuje zarówno: 1) zmianę pewnego aktu, jak i 2) zmiany w akcie. W pierwszym wypadku pojawia się możliwość uchylenia aktu bądź jego pojedynczych przepisów, dalej – uchylenia aktu przy pozostawieniu w systemie prawa niektórych przepisów czy wreszcie dodania przepisów. W drugim wypadku (zmiany w przepisach aktu) zmiana może polegać na: a) wyeliminowaniu, dodaniu bądź zastąpieniu słowa lub zwrotu, b) wyeliminowaniu lub dodaniu znaków pisarskich, c) dodaniu zdania w ustępie czy ustępu w artykule, d) wydzieleniu w obrębie przepisu punktów, liter bądź ich dodaniu czy wyeliminowaniu<sup>51</sup>.

Pojawia się też sprawa, w jaki sposób zmienia się akt normatywny. W wypadku przepisów ustaw wspomniane ZTP (§ 83) dostrzegają możliwość dokonywania ich zmian w drodze: 1) odrębnej ustawy zmieniającej bądź za pomocą 2) przepisu zmieniającego zamieszczonego w innej ustawie. Jednak, jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, a także gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, to § 84 ZTP formułuje dyrektywę konieczności opracowywania projektu nowej ustawy.

Jeszcze inna dyrektywa została opracowana, jeżeli chodzi o jasność dokonywanych zmian. Na przykład § 85 stwierdza, że przepisy ustawy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Co więcej, dyrektywy wprost oczekują, że taka zmiana ustawy (§ 86) nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana)<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> J. Selina, w: *Zasady Techniki...*, op.cit., s. 342–365.

<sup>51</sup> M. Zieliński, op.cit., s. 207.

<sup>52</sup> Zob. § 87, § 88.

Zagadnieniem techniki legislacyjnej jest też sprawa zachowania kolejności numeracji jednostek redakcyjnych tekstu po dokonaniu nowelizacji. W tym zakresie np. reguła wyrażona w § 89 ZTP przewiduje, że jeżeli do tekstu ustawy dodaje się nowe artykuły, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego artykułu małą literę alfabetu łacińskiego. Zasadę tę stosuje się odpowiednio, gdy w obrębie artykułu dodaje się nowy ustęp, w obrębie ustępu nowy punkt albo w obrębie punktu nową literę, jednakże gdy kolejną jednostkę redakcyjną niższego stopnia dodaje się na końcu artykułu, ustępu, punktu albo litery, oznacza się ją odpowiednio kolejną cyfrą arabską lub literą alfabetu łacińskiego.

Ważnym z punktu widzenia dyrektyw jest zagadnienie, jaki tekst podlega zmianie. Na przykład § 90 ZTP przewiduje, że zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w wypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Z kolei § 91 ZTP określa, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę.

Dla techniki legislacyjnej zagadnieniem jest liczba ustaw zmienianych jedną ustawą. Na przykład § 92 zawiera dyrektywę, aby jedną ustawą zmieniającą objąć tylko jedną ustawę. Jednak dopuszczalne jest odstępienie od tej zasady, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

Dyrektywy zawierają też wskazanie, jakie przepisy może zawierać akt zmieniający. Według § 93 ustawa zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację. Inna jeszcze dyrektywa wskazuje, aby w ustawie zmieniającej nie zamieszczać przepisów regulujących sprawy nieobjęte zakresem unormowania ustawy zmienianej. Jednak w szczególnie uzasadnionych wypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, w ustawie zmieniającej dyrektywa dopuszcza wyjątkowo możliwość zamieszczenia przepisów, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej. Kolejna dyrektywa przewiduje, że jeżeli w ustawie zmieniającej zamieszczono przepisy przejściowe i dostosowujące albo wyjątkowo zamieszczono przepisy inne niż uchylające, zastępujące lub uzupełniające ustawę zmienianą, nie wystarczy poprzestać na uchyleniu ustawy znowelizowanej, ale uchyla się także ustawę, która ją znowelizowała.

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej ważne jest ustalenie, w ilu jednostkach redakcyjnych tekstu ujmuje się zmiany. W wypadku ZTP podejmujących również to zagadnienie (§ 94), zmiany dokonywane ustawą zmieniającą ujmuje się w jeden artykuł tej ustawy. Jeżeli chodzi zaś o sposób ujęcia poszczególnych nowelizowanych

artykułów, to oczekuje się, aby ujęcie każdego artykułu nastąpiło w oddzielnym punkcie. Z kolei zaś, gdy w jednym artykule wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą z tych zmian oznacza się odrębną literą. Zagadnienie zaś zmiany kilku ustaw w jednej ustawie zmieniającej (§ 95) rozwiązane jest w ten sposób, że powinno nastąpić to poprzez ujęcie zmiany każdej z tych ustaw w odrębny artykuł.

Ustawa może zawierać kilka przepisów zmieniających. Odnosząca się do tego zagadnienia dyrektywa może proponować ich pewne zgrupowanie. W ZTP (§ 97) przewidziano, że jeżeli ustawa zawiera kilka przepisów zmieniających, wydziela się je we wspólny rozdział zatytułowany *Zmiany w przepisach obowiązujących* i zamieszcza się go bezpośrednio przed przepisami przejściowymi oraz końcowymi, natomiast jeżeli ustawa zawiera jeden przepis zmieniający, zamieszcza się go bezpośrednio przed przepisami przejściowymi i końcowymi w rozdziale zatytułowanym *Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe*.

Powyższe uwagi (m.in. definicja nowelizacji, § 82 ZTP) wskazują, że zmiana (uchylenie) odnosi się do przepisu aktu prawnego. Jednak dostrzega się też wiązanie „uchylenia” z pojęciem obowiązywania normy (ustanowienie i nieuchylenie normy). W pojawiającej się tu sytuacji norma i przepis, pojęcia ustanowienia i uchylenia przepisu są traktowane w stosunku do obowiązywania normy jako pierwotne. Ustanowienie i uchylenie rozumiane jest też jako wskazanie określonych procedur powodujących, że pewien przepis pojawia się w tekście aktu prawnego. W każdym razie z przepisem wiąże się jego „ustanowienie” i „uchylenie” (nieuchylenie), natomiast z normą jej „obowiązywanie”. Uchylenie przepisu ma miejsce, gdy „jego nazwa indywidualna została wskazana w aktualnym przepisie uchylającym, ale też jest fragmentem aktu, który został uchylony aktualnym przepisem uchylającym”. Uchylenie przepisu jako czynność konwencjonalna o charakterze performatywnym następuje za pomocą zwrotu „uchyla się” bądź „traci moc”, natomiast „skreśla się”, mający charakter fizyczny, proponuje się używać w wypadku tworzenia tekstów jednolitych<sup>53</sup>.

## Ujednolicanie tekstu aktu ogólnego

Wielokrotne zmiany aktu prawnego prowadzą do trudności związanych z ustaleniem, jakie normy obowiązują. Współcześnie ważność tego problemu jest znaczna, bowiem inaczej niż w przeszłości dynamika zmian i ich zakres są ogromne. Dlatego też sporządzanie tekstów jednolitych jest ważne jako miejsce dostarczające wiedzy o tym, jakie przepisy istnieją. Powstanie tekstu jednolitego następuje na podstawie

<sup>53</sup> M. Zieliński, op.cit., s. 208.

ustawowego upoważnienia do wydania takiego tekstu i w rezultacie wykonania takiej kompetencji przez właściwy organ (np. ministra).

Przed wszystkim pojawia się kwestia zamieszczenia regulacji o terminie wydania tekstu jednolitego aktu normatywnego. Na przykład według § 98 ZTP, jeżeli ustawa ma wyznaczyć termin ogłoszenia tekstu jednolitego, przepis wyznaczający ten termin zamieszcza się w ustawie zmieniającej ustawę, której tekst jednolity ma być ogłoszony, albo w ustawie wprowadzającej tę ustawę (w *Przepisach wprowadzających ustawę...*) (ust. 1)<sup>54</sup>.

Kwestią legislacyjną jest, według jakiego stanu prawnego ogłasza się tekst jednolity. Wspomniane ZTP przewidują (§ 99), że w wypadku wyznaczenia terminu ogłoszenia tekstu jednolitego, sporządza się go według stanu prawnego obowiązującego w dniu wejścia w życie ustawy, w której został wyznaczony termin ogłoszenia tego tekstu. W tekście jednolitym można uwzględnić również zmiany wprowadzone po dniu wejścia w życie ustawy, w której został wyznaczony termin ogłoszenia tego tekstu. Jeżeli termin ogłoszenia tekstu jednolitego nie jest określony, to § 100 przewiduje, że tekst taki sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o jego ogłoszeniu.

Rozstrzygnięcia też wymaga problem formy prawnej ogłoszenia tekstu jednolitego. Na przykład według § 101 ZTP następuje to w formie obwieszczenia; a tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia<sup>55</sup>.

Redagowanie tekstu jednolitego nasuwa wiele problemów. Dotyczą one np. ciągłości numeracji. Wspomniane ZTP zawierają liczne dyrektywy w tym zakresie. Przed wszystkim według § 106 przy redagowaniu tekstu aktu jednolitego zachowuje się numerację pierwotnego tekstu ustawy i uwzględnia numerację dodaną przez ustawy zmieniające; nie wprowadza się ciągłości numeracji<sup>56</sup>. Jeszcze inna dyrektywa (§ 107) wskazuje, że do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny. W takim wypadku wprowadzone zmiany omawia się w odnośnikach do przepisów, w których je wprowadzono<sup>57</sup>. W miejsce uchylonej jednostki redakcyjnej tekstu ZTP proponują wpisanie wyrazu „uchylony”. Uważa się jednak, że ze sporządzeniem tekstu jednolitego aktu prawnego następuje fizykalne usunięcie uchylonych przepisów. W takim wypadku, gdy nie chodzi o dokonywanie uchylecia

<sup>54</sup> Zob. komentarz do § 98 i nast.; G. Wierczyński, w: *Zasady Techniki...*, op.cit., s. 366 i nast.

<sup>55</sup> Zob. § 103.

<sup>56</sup> Zob. też § 106.

<sup>57</sup> Zob. też § 108.

przepisu w sposób potencjalny (czynność konwencjonalna), a fizyczny, to twierdzi się, że poprawną techniką redakcyjną jest termin „skreślony”, a nie uchyła się<sup>58</sup>.

## Uelastycznianie tekstu aktu normatywnego. Odesłania

Problem elastyczności tekstu podejmowany jest wielokrotnie w nauce i praktyce prawniczej. W tym zakresie formułowane są różne dyrektywy. Na przykład § 155 ZTP przewiduje, że jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostryimi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia (ust. 1). Te nieprzekraczalne granice swobody rozstrzygnięcia formułuje się w jednym przepisie prawnym dla wszystkich przypadków danego rodzaju, zamieszczając go w przepisach ogólnych aktu normatywnego (ust. 2). Wreszcie dyrektywa ust. 3 określa, że jeżeli dolna granica swobody rozstrzygnięcia ma być wyższa lub górna granica ma być niższa od wyznaczonej w przepisie ogólnym, wskazuje się to wyraźnie w przepisie prawnym odnoszącym się do danego przypadku.

Zapewnianie elastyczności tekstu aktu normatywnego dokonuje się, jak wspomniano, także za pomocą klauzul generalnych. Pojmowane są one bądź to jako przepisy odsyłające do reguł, ocen spoza systemu prawa, bądź jako przepisy modyfikujące różne przepisy centralne. Jako przepisy modyfikujące, wymagają one od interpretatora, jeżeli chodzi o zakres zastosowania danych norm, aby uwzględniał oceny istniejące w społeczeństwie. Zaznacza się tu, że ustawodawca nie wyraża w tekście prawnym aprobaty, używając do tego wypowiedzi oceniających. Jednak uwzględnia te wartości, gdy stanowi akty normatywne. System prawny przewiduje konieczność uwzględnienia ocen społecznie akceptowanych. Służą temu „przepisy zawierające zwroty szacunkowe nazywane klauzulami generalnymi, tzn. takie jak »dobra wiara«, »dobre obyczaje« czy »zasady współżycia społecznego«. Wprawdzie desygnatami takich nazw są oceny (...), ale nazwy te ocen będących ich desygnatami nie wyrażają. Oceny te wyrażane są przez jakieś inne zwroty znajdujące się poza tekstem prawnym, za pomocą których społeczeństwo oceny te werbalizuje”. Inaczej mówiąc, w wypadku nazw niedookreślonych (nieostrych) do oznaczenia przedmiotów tych nazw, jeżeli brakuje wyraźnych kryteriów kwalifikacji, używa się zwrotów oceniających. Wobec jednak spostrzeżenia, że tekst prawny nie wyraża aprobaty czy dezaprobaty (ocen), ale wskazuje postępowanie, to nazwy określające pewne przedmioty dokonują ich kwalifikacji do zakresu tych nazw. Zatem z punktu widzenia właściwości kwalifikowania nazwy niedookreślone są traktowane jako zwroty szacunkowe. Jeszcze

<sup>58</sup> M. Zieliński, op.cit., s. 209.

inaczej mówiąc, przedmioty określone przez nazwy, ale w stosunku do których nie ma wyraźnych kryteriów kwalifikowania, są przyjmowane szacunkowo. Zwroty nie-dookreślone są w tej sytuacji traktowane jako zwroty szacunkowe, a nie oceniające<sup>59</sup>.

W innym nieco podejściu odesłania występują bądź w formie konstrukcji klauzul odsyłających (klauzule generalne), bądź odesłań szacunkowych. Klauzule generalne otwierają system prawny na kryteria pozaprawne. Stosującemu prawo klauzule umożliwiają sięganie np. do norm zwyczajowych (zwyczaje bądź stosunki miejscowe) czy kryteriów oceniających, które mogą mieć np. charakter gospodarczy („zasady racjonalnego gospodarowania”), polityczny („cele państwa”), moralny („zasady słuszności, zasady uczciwego obrotu, dobre obyczaje, dobra wiara, zasady współżycia społecznego, dobro dziecka”). Kryteria te bywają łączone. Jeżeli chodzi o odesłania poza system za pomocą zwrotów szacunkowych, to w zwrotach tych nie określa się rodzaju kryteriów, nawet tak orientacyjnie ujętych jak w wypadku klauzul generalnych. Charakterystyczne dla zwrotów szacunkowych są np. sformułowania: „ważne powody”, „uzasadniona przyczyna”, „odpowiednia różnica wieku” czy „trwały i zupełny rozkład pożycia małżeńskiego”. Odesłanie w tym wypadku oznacza, że „ocena powinna polegać na oszacowaniu stopnia (skali) wystąpienia określonych faktów, dopełniających treść całego zwrotu”<sup>60</sup>.

\*\*\*

Powyższe uwagi sygnalizują wagę zasad budowy tekstu prawnego dla koncepcji państwa prawnego. Ich wysoki poziom sprzyja jakości prawa, a co za tym idzie znajomości i poprawności jego stosowania. Ale można tu dodać, że jakości prawa służą też różne formy porządkowania przepisów, nie tylko za pomocą coraz to nowszych ustaw<sup>61</sup>.

Innym ogromnie znaczącym zagadnieniem mechanizmu prawotwórczego jest sporządzenie poprawnego uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Umożliwia ono uświadomienie poprawności przebiegu fazy poprzedzającej przygotowanie projektu aktu oraz tej, która następuje po podjęciu decyzji o przygotowaniu tego projektu (np. § 1 ZTP<sup>62</sup>). Dobre uzasadnienie umożliwia wysoki poziom debaty nad prawem, niejako wymusza wysoki poziom zajmowanych w dyskusji stanowisk co do racjonalności i sprawiedliwości regulacji oraz jej konstytucyjności, a także skuteczności

<sup>59</sup> Ibidem, s. 126, 173 i 174.

<sup>60</sup> L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa, doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze 2001, s. 44; T. Zieliński, *Klauzule generalne w prawie pracy*, PWN, Warszawa 1988.

<sup>61</sup> Np. C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Ossolineum 1983.

<sup>62</sup> Zob. komentarz do § 1 G. Wierczyński w: *Zasady Techniki Prawodawczej*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, Dom Wydawniczy ABC, s. 40–57.

prawa<sup>63</sup> i jego ekonomiczności. Poprawne uzasadnienie umożliwia ocenę przejrzystości regulacji i poziomu jej demokratyczno-konsensualnego charakteru, co sprzyja też uznaniu wspólnotowego wyrazu i społecznej sprawności regulacji. Obecne zasady prawotwórstwa słabo podejmują problem zakresu i jakości uzasadnienia ustawy. Na marginesie niniejszych uwag, chociaż o kapitalnym znaczeniu, jest problem optymalizacji tworzenia prawa<sup>64</sup>, w tym zagadnienie istnienia stałego programu prac legislacyjnych państwa, najpoważniej traktowanego i ciągle weryfikowanego stosownie do potrzeb bieżących, jak i projektowanych kierunków rozwoju.

## Bibliografia

- Chodkowski T., w: T. Chodkowski, E. Nieznański, K. Świątorzecka, A. Wójtowicz, *Elementy logiki prawniczej, Definicje, podziały i typy argumentacji*, red. E. Nieznański, Warszawa–Poznań 2000.
- Inny słownik języka polskiego PWN*, red. M. Bańko, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Ossolineum, Wrocław 1983.
- Kosikowski C., *Wybrane zagadnienia tworzenia prawa finansowego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa, doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze 2001.
- Mastalski R., *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989.
- Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000.
- Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Oniszczyk J., *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001.
- Oniszczyk J., *Prawo i jego tworzenie. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo WSHiP, Warszawa 1999.
- Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- Oniszczyk J., *Źródła prawa w nowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2001.
- Rot H., *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1982.

<sup>63</sup> Np. C. Kosikowski, *Wybrane zagadnienia...*, op.cit., s. 24; J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, SP 1980; Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.

<sup>64</sup> J. Wróblewski, *Zasady tworzenia...*, op.cit., s. 147 i nast.



- Rozporządzenie Prezesa RM z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 nr 100 poz. 908).
- Słownik języka polskiego, t. 3, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1981.
- Wróblewski J., *Model racjonalnego tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 11.
- Wróblewski J., *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980, nr 1–2.
- Wróblewski J., *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 6.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1989.
- Wytoczne polityki i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, oprac. J. Barcz, współpr. A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, Wydawnictwo Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Zasady Techniki Prawodawczej*, red. J. Warylewski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.
- Zieliński T., *Klauzule generalne w prawie pracy*, PWN, Warszawa 1988.
- Ziembiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.

