Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny

Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego

– dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS

K S A P

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Lecha Kaczyńskiego

Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego

– dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS

Redakcja naukowa
dr Wojciech Federczyk
dr Sławomir Peszkowski

Warszawa 2019

Opracowanie zostało przygotowane w ramach projektu *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy publicznej (LEGIS)* dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach:

Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020

Oś priorytetowa II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji

Działanie 2.16: Usprawnienie procesu stanowienia prawa

Poglądy poszczególnych autorów wyrażone w niniejszym opracowaniu
nie mogą być utożsamiane ze stanowiskami instytucji, w których autorzy są zatrudnieni.

KIEROWNIK PROJEKTU LEGIS
Anna Guszcza

RECENZENT
Radosław Radosławski

REDAKCJA TECHNICZNA
Agnieszka Dragan-Pawlusiak

REDAKCJA JĘZYKOWA I KOREKTA
Daniel Działa

PROJEKT GRAFICZNY PUBLIKACJI, SKŁAD, ŁAMANIE I DRUK
KONTRAST Bogusław Spurgjasz

© Copyright Wydawnictwo KSAP
ul. Wawelska 56, 00-922 Warszawa

NAKŁAD
500 egz.

ISBN 978-83-61713-14-2

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 9

Wprowadzenie 13

CZĘŚĆ I. DOBRE PRAKTYKI LEGISLACYJNE

Rozdział pierwszy
Zestawienie dobrych praktyk

DPL 1. Prowadzenie polityki prawodawczej opartej na dowodach (ocenie wpływu) 18

DPL 2. Rzetelne prowadzenie konsultacji publicznych 19

DPL 3. Opracowywanie harmonogramu procesu legislacyjnego 20

DPL 4. Należyte uwzględnienie funkcji komisji prawniczej w rządowym procesie legislacyjnym 21

DPL 5. Stosowanie spójnej wykładni przesłanek notyfikacji przepisów technicznych 22

DPL 6. Unikanie sytuacji, gdy zamierzony szybki termin wejścia w życie skutkuje instrumentalnym traktowaniem formalnych wymogów procesu legislacyjnego na etapie parlamentarnym 23

DPL 7. Niewykorzystywanie instytucji poprawki w celu podjęcia nowej inicjatywy ustawodawczej 24

DPL 8. Rzetelne sporządzanie uzasadnień do poselskich projektów ustaw 25

DPL 9. Unikanie formułowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w sposób ogólnikowy 26

DPL 10. Weryfikowanie przepisów upoważniających ustawy nowelizowanej 27

DPL 11. Przygotowywanie projektów rozporządzeń na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego projektu ustawy 28

DPL 12. Niestosowanie w przepisach prawnych wyrażeń „powinien/nie powinien” i „należy/nie należy” dla wyznaczania obowiązków prawnych 29

DPL 13. Niestosowanie zwrotu odsyłającego „o którym mowa w...” w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej 30

DPL 14. Niestosowanie określenia „przepisy epizodyczne” do oznaczania przepisów intertemporalnych (przejściowych i dostosowujących) 31

DPL 15. Stosowanie przepisów dostosowujących z użyciem zwrotu „tworzy się” wyłącznie do podmiotów mających uzyskać odrębność w obrocie prawnym 32

DPL 16. Sposób formułowania przepisów dostosowujących dokonujących utworzenia bądź zniesienia (zlikwidowania) organu lub instytucji 33

DPL 17. Sposób wyznaczania w przepisach dostosowujących daty zniesienia (likwidacji), utworzenia bądź przekształcenia organu lub instytucji 34

DPL 18. Nieużywanie zwrotu „stosuje się” w przepisach o wejściu w życie 35

DPL 19. Różnicowanie wejścia w życie ustawy wyłącznie wtedy, gdy przepisy wchodzące w życie wcześniej mogą być stosowane samodzielnie 36

DPL 20. Postępowanie w przypadku konieczności uchylenia przepisu lub grupy przepisów zachowanych w mocy zgodnie z § 41 ust. 2 ZTP 37

Rozdział drugi
Omówienia i rozwinięcia problematyki dobrych praktyk

Marian Andrzej Fałek, dr Piotr Ptak

Ocena skutków regulacji (OSR) jako narzędzie do tworzenia dobrego prawa z uwzględnieniem uwarunkowań sektora finansów publicznych 39

dr Maciej Berek

Rzetelne prowadzenie konsultacji publicznych w procesie prawodawczym 54

Katarzyna Majcher

Notyfikacja przepisów technicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego 59

Adam Niemczewski

Określanie terminów wejścia w życie projektowanych ustaw a etap prac parlamentarnych 63

dr Piotr Kędziora

Poprawka w postępowaniu ustawodawczym 69

dr Maciej Berek

Formalna poprawność a zupełność uzasadnień poselskich projektów ustaw 78

dr Joanna Knapińska

Konstytucyjne zasady formułowania upoważnień ustawowych 84

dr Joanna Knapińska

Podział materii pomiędzy ustawę a przepisy wykonawcze 93

dr Sławomir Peszkowski

Nieadekwatność stosowania wyrażeń „powinien/nie powinien” i „należy/nie należy” dla wyznaczania obowiązków prawnych 99

dr Sławomir Peszkowski

Nadmiarowość stosowania zwrotu odsyłającego „o którym (-ej/-ych) mowa w…" w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego 105

Szymon Giderewicz, Michał Gil

Przepisy epizodyczne a przepisy przejściowe i przepisy dostosowujące 111

dr Sławomir Peszkowski

Zakres stosowania i zasady formułowania przepisów tworzących organy i instytucje 120

dr Sławomir Peszkowski

Zakres stosowania i zasady formułowania przepisów znoszących (likwidujących) organy i instytucje 128

Szymon Giderewicz, Michał Gil

Różnicowanie terminu wejścia w życie ustawy – dyrektywa zachowania spójności ustawy 134

dr Sławomir Peszkowski

Techniki derogacyjne w przypadkach nietypowych – sposób zachowywania w mocy niektórych przepisów ustawy zgodnie z § 41 ust. 2 ZTP i ich późniejszego usuwania z systemu prawnego 146

CZĘŚĆ II. ARTYKUŁY EKSPERCKIE

Rozdział pierwszy
Konstytucyjne uwarunkowania prawidłowej legislacji

dr Sławomir Peszkowski

System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej 156

dr Przemysław Sobolewski

Umowy międzynarodowe i prawo organizacji międzynarodowych w systemie źródeł prawa polskiego 192

Anna Markowska

Zasada prawidłowej legislacji w procesie stanowienia prawa 202

dr Joanna Knapińska

Główne zasady wywodzone z zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 211

dr Przemysław Sobolewski

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego stosowania Regulaminu Sejmu w procesie ustawodawczym 221

Rozdział drugi
Racjonalność i prawidłowość procesu prawodawczego

dr Maciej Berek

Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa 233

Marian Andrzej Fałek, dr Piotr Ptak

Zastosowanie metody Monte Carlo do sporządzenia oceny skutków regulacji – studium przypadku 244

Anna Markowska

Obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych jako niezbędny element procedury legislacyjnej 262

Katarzyna Majcher

Notyfikacja regulacji krajowych w dziedzinach podlegających kompetencji Europejskiego Banku Centralnego 270

Anna Markowska

Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez podmioty inne niż Rada Ministrów – zagadnienia wybrane 282

dr Katarzyna Grzelak-Bach

Legislacyjny aspekt implementacji prawa Unii Europejskiej – wybrane problemy 290

dr Piotr Kędziora

Proces ustawodawczy na etapie parlamentarnym 307

dr Katarzyna Grzelak-Bach

Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie legislacyjnym 339

Jakub Bennewicz

Zastrzeżenie wobec przyjęcia przepisu prawnego zgłoszone przez posła na posiedzeniu komisji sejmowej a zasada pisemności poprawki 357

Rozdział trzeci
Zagadnienia techniki prawodawczej

dr Sławomir Peszkowski

Formułowanie przepisów i redagowanie tekstu prawnego w sposób zapewniający adekwatne wyrażanie treści normatywnych 364

Szymon Giderewicz, Michał Gil

Formułowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych 388

dr Joanna Knapińska

Prawidłowe konstruowanie upoważnień ustawowych w „Zasadach techniki prawodawczej” 400

Wojciech Białończyk

Tworzenie przepisów z zakresu prawa finansowego i podatkowego – wybrane zagadnienia 409

Szymon Giderewicz, Michał Gil

Ustawowa podstawa do nowelizacji rozporządzenia zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę 430

dr Sławomir Peszkowski

Typowe środki techniki prawodawczej w zakresie przepisów tworzących i znoszących (likwidujących) organy i instytucje 443

dr Maciej Kłodawski

Określanie relacji między przepisami prawnymi za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem” i zwrotów podobnych z perspektywy teorii i praktyki tworzenia prawa 460

Bibliografia 481

WYKAZ SKRÓTÓW

Dzienniki urzędowe

Dz. U.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. Urz. Min. Fin.	– Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
Dz. Urz. Min. Spraw Zagr.	– Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
M.P.	– Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”

Akty normatywne

Kc	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.)
Kk	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, z późn. zm.)
Kks	– ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, z późn. zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.)
Konwencja OPCPW	– Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.)
Kp	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.)
Kpk	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, z późn. zm.)
Kw	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.)
Mała Konstytucja	– ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. poz. 426, z późn. zm.)

Ordynacja podatkowa	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.)
Regulamin pracy RM	– uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.)
Regulamin Sejmu	– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2019 r. poz. 1028, z późn. zm.)
Regulamin Senatu	– uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016 r., str. 47)
Traktat z Lizbony	– Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, str. 1)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016 r., str. 13)
ustawa o finansach publicznych	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.)
ustawa o RM	– ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171)
ustawa o umowach międzynarodowych	– ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. poz. 443, z późn. zm.)

Czasopisma naukowe

OSNKW	– „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Izba Wojskowa”
OSNP	– „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych”
OTK ZU	– „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy”
„PiP”	– „Państwo i Prawo”
„PL”	– „Przegląd Legislacyjny”
„PPP”	– „Przegląd Prawa Publicznego”
„PS”	– „Przegląd Sejmowy”
„RPEiS”	– „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
„SP”	– „Studia Prawnicze”

Sądy i trybunały

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Pozostałe organy władzy publicznej i inne podmioty prawa publicznego, w tym prawa międzynarodowego

CAS	– Centrum Analiz Strategicznych
EBC	– Europejski Bank Centralny
KE	– Komisja Europejska
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
Komitet Ministrów RE	– Komitet Ministrów Rady Europy
KPRM	– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
KSE	– Komitet do Spraw Europejskich
MF	– Ministerstwo Finansów
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
Prezes RM	– Prezes Rady Ministrów
Prezes UOKiK	– Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
RCL	– Rządowe Centrum Legislacji
RE	– Rada Europy
RL	– Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów
RM	– Rada Ministrów
Stały Komitet RM, także: SKRM	– Stały Komitet Rady Ministrów
UE	– Unia Europejska
UKNF	– Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

UW	– Uniwersytet Warszawski

Inne

DPL	– dobra praktyka legislacyjna
OSR	– ocena skutków regulacji
ZTP	– załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

WPROWADZENIE

Szanowni Państwo!

Dobre prawo to podstawa sprawnego funkcjonowania państwa, zaś kompetentni legislatorzy stanowią klucz do tworzenia dobrego prawa.

Niniejsza publikacja została przygotowana w ramach projektu *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy publicznej (LEGIS)*, realizowanego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w latach 2018–2019.

Główny cel, jaki przyświecał projektowi LEGIS, to usprawnienie procesu legislacyjnego poprzez rozwój kompetencji pracowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej, zajmujących się tworzeniem i opiniowaniem regulacji prawnych, w tym uczestników aplikacji legislacyjnej oraz kadry pełniącej funkcje zarządcze, wspierającej proces legislacyjny.

Głównym działaniem realizowanym w projekcie LEGIS były cykle szkoleń, w których wzięło udział ponad 370 osób z 48 instytucji publicznych – Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, KPRM, RCL, ministerstw i urzędów centralnych. Uczestnikami szkoleń byli zarówno doświadczeni legislatorzy oraz kadra zarządzająca jednostkami organizacyjnymi zajmującymi się obsługą prawną, jak i pracownicy komórek merytorycznych, którzy współuczestniczą w procesie legislacyjnym ze względu na posiadaną wiedzę specjalistyczną w zakresie projektowanych regulacji prawnych. Aby zapewnić jak najlepsze dopasowanie problematyki i poziomu zawansowania szkoleń do potrzeb uczestników, utworzono 3 ścieżki szkoleniowe, dostosowane do posiadanego przez uczestnika doświadczenia w zakresie legislacji. Dla każdej ścieżki przygotowano odrębny zestaw szkoleń, z którego każdy uczestnik mógł wybierać te najlepiej odpowiadające jego potrzebom.

W trakcie projektu zrealizowano 176 szkoleń z 53 różnych tematów. Szkolenia te były prowadzone przez wyłonionych w odrębnym trybie ekspertów mających wieloletnie doświadczenie w pracy w kluczowych organach odpowiedzialnych za tworzenie prawa. Wielu z wykładowców projektu LEGIS posiada również znaczące doświadczenie naukowe i dydaktyczne z zakresu legislacji.

Niniejsza publikacja stanowi podsumowanie i uporządkowanie rozległej problematyki objętej projektem LEGIS, w szczególności kwestii, które w trakcie szkoleń budziły największe zainteresowanie, oraz tych, które były punktem wyjścia do dyskusji wokół prób wypracowania jednolitych rozwiązań rekomendowanych jako dobre praktyki legislacyjne. Podkreślając ścisły związek publikacji z problematyką zrealizowanych szkoleń i warsztatów, warto odnotować, że z 16 autorów niniejszego opracowania aż 14 było wykładowcami w projekcie LEGIS.

Publikacja została podzielona na dwie części. W pierwszej zawartych zostało 20 dobrych praktyk legislacyjnych (DPL) wypracowanych w ramach projektu LEGIS oraz 15 artykułów zawierających omówienia i rozwinięcia problematyki DPL. Część druga publikacji składa się z 21 artykułów eksperckich poświęconych istotnym zagadnieniom skoncentrowanym wokół konstytucyjnych uwarunkowań prawidłowej legislacji, problematyki racjonalności i prawidłowości procesu prawodawczego oraz zagadnień techniki prawodawczej.

W publikacji mogą Państwo znaleźć zarówno wiedzę niezbędną dla legislatorów będących dopiero na początku swojej drogi zawodowej, jak i wysoce specjalistyczne artykuły eksperckie poświęcone skomplikowanym zagadnieniom legislacyjno-prawnym, które mogą być przydatne także doświadczonym legislatorom. Mam nadzieję, że tak pomyślane opracowanie przyczyni się do rozwoju i upowszechnienia dobrych standardów w zakresie legislacji i tworzenia prawa.

Na zakończenie pragnę bardzo podziękować wszystkim Autorom za przygotowanie wartościowych artykułów zarówno dobrze osadzonych w teorii stanowienia prawa, jak i zawierających liczne cenne odniesienia do praktyki prawodawczej.

dr Wojciech Federczyk
Dyrektor KSAP

Część I
Dobre praktyki legislacyjne

Część I

Rozdział pierwszy
Zestawienie dobrych praktyk

DPL 1

Prowadzenie polityki prawodawczej opartej na dowodach (ocenie wpływu)

Politykę prawodawczą należy prowadzić w oparciu o dowody (ocenę wpływu). Interwencja legislacyjna powinna następować jedynie wówczas, gdy z oceny wpływu wynika, że jest to optymalny sposób realizacji zamierzonego celu, a więc w danym przypadku przedstawia najlepszą relację korzyści do kosztów. Ułatwia to także uzyskanie społecznej akceptacji dla stanowionego prawa.

Prowadzenie polityki prawodawczej bez dokonywania oceny wpływu albo niezależnie od wynikających z niej wniosków skutkuje podejmowaniem interwencji legislacyjnej bez odpowiedniej identyfikacji problemów i świadomości ryzyka związanego z wyborem określonego środka realizacji zamierzonego celu, czego konsekwencją jest tzw. inflacja prawa.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• zapewnienie rzetelnej i spójnej wiedzy o dziedzinie, której ma dotyczyć interwencja legislacyjna; • możliwość precyzyjnego identyfikowania problemów wymagających interwencji legislacyjnej i określenia optymalnego sposobu realizacji zamierzonego celu; • ograniczenie liczby ustaw, w tym zwłaszcza kolejnych nowelizacji; • poprawa skuteczności i efektywności stanowionego prawa; • zwiększenie świadomości decydentów co do konsekwencji ich decyzji i odpowiedzialności za nie; • możliwość zidentyfikowania ryzyka związanego z wyborem konkretnego sposobu realizacji zamierzonego celu.	• podejmowanie interwencji legislacyjnej bez odpowiedniej wiedzy o dziedzinie, której ma dotyczyć interwencja; • utrudnienie wyboru optymalnego środka realizacji zamierzonego celu w danym przypadku prawa; • stanowienia prawa niefunkcjonalnego i nieefektywnego, wymagającego kolejnych nowelizacji; • generowanie nieuzasadnionych kosztów finansowych, społecznych i gospodarczych.

DPL 2

Rzetelne prowadzenie konsultacji publicznych

Rzetelne przeprowadzenie konsultacji publicznych powinno stanowić konieczny element każdego procesu prawodawczego. Konsultacje publiczne mają być rzetelne, a więc przeprowadzone w uporządkowany sposób, zgodnie z rekomendowanymi zasadami ich przeprowadzania, w szczególności przy poszanowaniu zasady faktycznej gotowości uwzględnienia wpływu wyników konsultacji na ostateczne brzmienie projektu. Konsultacje publiczne nie mogą być traktowane wyłącznie jako formalny obowiązek, którego realizacja miałaby przebiegać przy minimalnym zaangażowaniu uczestników procesu. Odstępstwa od prowadzenia konsultacji publicznych są dopuszczone w różnych procedurach, ale powinny być ograniczone do uzasadnionego minimum oraz transparentnie dokumentowane i uzasadniane.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• możliwość uzyskania przez projektodawcę dodatkowej wiedzy pozwalającej na dokonanie weryfikacji założeń merytorycznych, z którymi organ projektujący akt przystępuje do prac nad tym projektem; • możliwość rozpoznania stanowisk poszczególnych interesariuszy i pozyskania dodatkowych danych, które mogą być istotne dla prawidłowego przeprowadzenia oceny wpływu; • możliwość wyeliminowania lub zmniejszenie zakresu ewentualnych negatywnych reakcji, z którymi związane będzie przyszłe implementowanie aktu.	• brak możliwości albo ograniczenie możliwości pozyskania dodatkowej wiedzy pozwalającej na dokonanie weryfikacji założeń merytorycznych, z którymi organ projektujący akt przystępuje do prac nad tym projektem; • brak możliwości albo ograniczenie możliwości rozpoznania stanowiska interesariuszy oraz pozyskania danych, które mogą być istotne dla prawidłowego przeprowadzenia oceny wpływu; • brak możliwości wyeliminowania lub ograniczenia zakresu ewentualnych negatywnych reakcji, z którymi związane będzie przyszłe stosowanie danego aktu normatywnego.

DPL 3

Opracowywanie harmonogramu procesu legislacyjnego

Proces prawodawczy powinien być prowadzony w oparciu o przygotowany z wyprzedzeniem harmonogram. Harmonogram procesu legislacyjnego powinien uwzględniać wszystkie konieczne i możliwe etapy postępowania, realne terminy na ich przeprowadzenie, przy uwzględnieniu czasu potrzebnego na opracowanie pozyskanej na danym etapie dokumentacji, a także ewentualnego powtarzania niektórych etapów, jeżeli procedura to dopuszcza. Harmonogram powinien obejmować wszystkie etapy procesu – od wstępnych prac nad koncepcją projektu, aż do wejścia aktu w życie. W uzasadnionych przypadkach harmonogram może podlegać modyfikacjom.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• właściwe rozłożenie w czasie całego procesu legislacyjnego na wszystkich jego etapach, aż do wejścia aktu w życie; • możliwość uwzględnienia w ocenie czasochłonności procesu legislacyjnego zewnętrznych uwarunkowań o kluczowym znaczeniu dla oczekiwanego terminu wejścia aktu w życie; • możliwość efektywnego nadzoru nad przebiegiem procesu legislacyjnego w podległych strukturach organizacyjnych oraz monitorowania poszczególnych etapów prac prowadzonych w ramach tego procesu przez odrębne jednostki organizacyjne.	• ryzyko nieuwzględnienia lub niewłaściwego uwzględnienia czasochłonności całego procesu legislacyjnego na wszystkich jego etapach, aż do wejścia aktu w życie; • ryzyko nieuwzględnienia lub niewłaściwego uwzględnienia zewnętrznych uwarunkowań o kluczowym znaczeniu dla oczekiwanego terminu wejścia aktu w życie; • utrudnienie efektywnego nadzoru nad przebiegiem procesu legislacyjnego w podległych strukturach organizacyjnych oraz monitorowania poszczególnych etapów prac prowadzonych w ramach tego procesu przez odrębne jednostki organizacyjne.

DPL 4

Należyte uwzględnienie funkcji komisji prawniczej w rządowym procesie legislacyjnym

Etap prac komisji prawniczej jest etapem istotnym dla jakości projektu aktu normatywnego, a w konsekwencji dla jakości aktu normatywnego. Należy zaniechać praktyki składania wniosków o odstąpienie od rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą ze względu na jego pilność. W uzasadnionych przypadkach kontrola poprawności prawno-legislacyjnej projektu może być przeprowadzona w ramach procedury tzw. zwolnienia z rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą. Wnioskowanie o nierozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą ze względu na jego pilność wskazuje na niezrozumienie funkcji, jaką realizuje komisja prawnicza w rządowym procesie legislacyjnym.

Wnioskowanie o nierozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą ze względu na jego pilność może wskazywać na brak właściwej bieżącej – także roboczej – współpracy organu wnioskującego i RCL. Przy właściwej współpracy pilność projektu i czas możliwy do przeznaczenia na jego rozpatrzenie przez komisję prawniczą (albo zwolnienie z komisji prawniczej po zweryfikowaniu jego poprawności przez RCL) powinny zostać rozpoznane z odpowiednim wyprzedzeniem.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• zapewnienie założonego wpływu komisji prawniczej na jakość prawno-legislacyjną projektu.	• istotne zwiększenie ryzyka niewyeliminowania z treści projektu usterek prawnych lub legislacyjnych.

DPL 5

Stosowanie spójnej wykładni przesłanek notyfikacji przepisów technicznych

Należy dążyć do stosowania spójnej wykładni przesłanek obowiązku notyfikacyjnego przepisów technicznych przy pełniejszym wykorzystaniu stanowisk, wytycznych i utrwalonej praktyki podmiotów odpowiedzialnych za procedury notyfikacyjne i ich kontrolę. W szczególności należy przyjmować jednolite rozumienie kluczowych pojęć, takich jak: „produkty", „usługi społeczeństwa informacyjnego", „pomoc państwa", „kompetencje EBC".

Poważne rozbieżności dotyczące notyfikacji przepisów technicznych, które ujawniają się w toku rządowego procesu legislacyjnego pomiędzy organem wnioskującym a pozostałymi uczestnikami tego procesu, powinny być omawiane na posiedzeniach Stałego Komitetu RM.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• ujednolicenie podejścia do obowiązku notyfikacji przepisów technicznych; • konsekwentne i spójne rozumienie kluczowych pojęć dla obowiązku notyfikacyjnego; • sukcesywne usuwanie powtarzających się wątpliwości i rozbieżności; • usprawnienie procesu legislacyjnego.	• brak jednolitości w wykonywaniu obowiązku notyfikacji przepisów technicznych; • brak konsekwentnego i spójnego rozumienia kluczowych pojęć dla obowiązku notyfikacyjnego; • ponawianie się wątpliwości i rozbieżności, których wyjaśnianie i rozstrzyganie spowalnia proces legislacyjny.

DPL 6

Unikanie sytuacji, gdy zamierzony szybki termin wejścia w życie ustawy skutkuje instrumentalnym traktowaniem formalnych wymogów procesu legislacyjnego na etapie parlamentarnym

Projekty ustaw należy wnosić do Sejmu w odpowiednim terminie. Zakładany dzień wejścia w życie projektowanej ustawy nie może determinować instrumentalnego traktowania procedury prawodawczej oraz uniemożliwiać prowadzenia rzetelnych prac nad projektem ustawy i dalszych prac legislacyjnych po uchwaleniu ustawy przez Sejm.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• zapewnienie Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP odpowiedniego czasu na dokonanie analizy aktu i podjęcie decyzji co do zasadności ingerencji w porządek prawny oraz jej treści; • spełnienie warunku zgodności procedury uchwalania ustawy z Konstytucją RP oraz regulaminami Sejmu i Senatu; • umożliwienie wstępnego omówienia przez legislatorów i merytorystów (ekspertów) zagadnień budzących wątpliwości prawno-legislacyjne w ramach spotkań roboczych poprzedzających posiedzenia komisji lub podkomisji oraz posiedzenia plenarne zarówno w Sejmie, jak i w Senacie; • umożliwienie przeprowadzenia oceny wpływu w odniesieniu do poprawek zgłaszanych na poszczególnych etapach procesu parlamentarnego.	• instrumentalne traktowanie konstytucyjnych i regulaminowych unormowań związanych z procesem prawodawczym, podporządkowane realizacji celu politycznego; • ograniczenie czasu na przeprowadzenie analiz i podjęcie decyzji dotyczących ustawy przez Senat i Prezydenta RP; • marginalizowanie roli Senatu poprzez dążenie do rezygnacji z koniecznych poprawek tylko ze względu na to, aby ustawa nie wracała do Sejmu, co opóźniłoby zakończenie procesu legislacyjnego; • uniemożliwienie albo utrudnienie organizacji spotkań roboczych legislatorów i merytorystów (ekspertów) poprzedzających posiedzenia komisji (podkomisji) oraz posiedzenia plenarne zarówno w Sejmie, jak i w Senacie; • utrudnienie stosowania zasady „wielu par oczu”.

DPL 7

Niewykorzystywanie instytucji poprawki w celu podjęcia nowej inicjatywy ustawodawczej

Niedopuszczalne jest wykorzystywanie na etapie prac parlamentarnych instytucji poprawki w celu podjęcia nowej merytorycznie inicjatywy ustawodawczej. Inicjatywa ustawodawcza i poprawka są różnymi instytucjami prawnymi i nie mogą być stosowane zamiennie.

Poprawka wykraczająca poza dopuszczalny zakres skutkuje formalnym naruszeniem konstytucyjnych zasad tworzenia ustawy, a skracanie toku prac ogranicza możliwości analizy merytorycznej i legislacyjnej, co rodzi ryzyko przyjęcia rozwiązań przypadkowych lub niedopracowanych i może generować nieuzasadnione koszty finansowe, społeczne i gospodarcze.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• zapewnienie formalnej zgodności ustawy z Konstytucją; • zapewnienie, że poszczególne regulacje, które ostatecznie znajdą się w ustawie, przejdą pełną procedurę parlamentarną; • zapewnienie merytorycznej, prakseologicznej i aksjologicznej spójności ustawy; • zapewnienie aktualności uzasadnienia projektu ustawy; • zapewnienie aktualności przeprowadzonej oceny wpływu oraz informacji i danych zawartych w formularzu OSR; • ograniczenie ryzyka zarzutu braku odpowiednich konsultacji publicznych albo naruszenia uprawnienia do wyrażenia opinii przez organy i instytucje, których prawo w tym zakresie wynika z odrębnych przepisów; • ograniczenie ryzyka zaskoczenia nowymi przepisami ich adresatów.	• ryzyko formalnej niezgodności ustawy z Konstytucją; • wprowadzenie regulacji, która nie była poddana pełnej procedurze parlamentarnej, co może skutkować przyjęciem rozwiązań niedopracowanych lub przypadkowych; • wprowadzanie regulacji, która nie była przedmiotem oceny wpływu m.in. w zakresie skutków finansowych, społecznych i gospodarczych; • powodowanie częściowej albo całkowitej nieaktualności uzasadnienia projektu ustawy oraz informacji i danych zawartych w formularzu OSR; • brak należytych konsultacji publicznych w odniesieniu do wprowadzonej regulacji; • ograniczenie albo uniemożliwienie wyrażenia opinii przez organy i instytucje, których prawo w tym zakresie wynika z odrębnych przepisów; • ryzyko zaskoczenia nowymi przepisami ich adresatów.

DPL 8

Rzetelne sporządzanie uzasadnień do poselskich projektów ustaw

W toku przygotowywania poselskich projektów ustaw należy w pełni respektować wymóg rzetelnego sporządzania uzasadnień. Poselskie projekty ustaw powinny charakteryzować się jakością równie wysoką jak inne przedłożenia ustawodawcze, na co wpłynąć powinien wymóg rzetelnego podejścia do sporządzania uzasadnień. Namysł nad projektem poselskim, towarzyszący rzetelnemu podejściu do uzasadnienia, powinien skutkować wyższą jakością zarówno samego projektu, jak i uchwalonej ustawy.

Praktyka traktowania uzasadnień do poselskich projektów w sposób czysto formalny, w perspektywie „szybkiej ścieżki", powoduje, że ten istotny wymóg racjonalnego tworzenia prawa, jakim jest właściwe uzasadnienie intencji prawodawcy, jest w przypadku projektów poselskich pomijany lub traktowany instrumentalnie.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• podniesienie jakości uchwalanych ustaw; • dokładne rozpatrzenie przez projektodawców poszczególnych kwestii leżących u podstaw projektu; • możliwość weryfikacji założonych celów projektu i projektowanych rozwiązań legislacyjnych.	• brak rzetelnego namysłu nad projektem, który może skutkować wadliwością uchwalonej ustawy; • utrudniona weryfikacja założonych celów projektu i projektowanych rozwiązań legislacyjnych.

DPL 9

Unikanie formułowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w sposób ogólnikowy

Należy eliminować formułowanie wytycznych pozornych, zbyt ogólnikowych lub oczywistych ze względu na wymóg racjonalności prawodawcy, w szczególności takich jak: „mając na względzie (biorąc pod uwagę) rzetelność…, zupełność…, sprawność…, skuteczność…, prawidłowość…”.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• realne zakreślenie treści dyrektywnej organowi wykonawczemu pozwalające na prawidłowe ukształtowanie rozporządzenia zgodnie z wolą ustawodawcy; • kształtowanie praktyki formułowania prawidłowych wytycznych w zgodzie z orzecznictwem TK stanowiącym o konieczności wskazywania organowi wykonawczemu rzeczywistych wskazówek dotyczących materialnego kształtu rozporządzenia.	• brak realnego zakreślenia treści dyrektywnej organowi wykonawczemu tworzy ryzyko ukształtowania rozporządzenia niezgodnie z zamiarem ustawodawcy; • pozostawanie w niezgodzie z orzecznictwem TK stanowiącym o konieczności wskazywania organowi wykonawczemu rzeczywistych wskazówek dotyczących materialnego kształtu rozporządzenia.

DPL 10 Weryfikowanie przepisów upoważniających ustawy nowelizowanej

Podczas opracowywania projektu nowelizacji ustawy istnieje konieczność każdorazowego weryfikowania upoważnień ustawowych, również tych nienowelizowanych, tak aby w szczególności spełniały konstytucyjne wymogi prawidłowości i pozostawały adekwatne merytorycznie. Weryfikowanie upoważnień ustawowych, również tych nienowelizowanych, pozwala na dokonanie niezbędnych korekt ustawy w trakcie trwającego procesu legislacyjnego, co jest pożądane z punktu widzenia ekonomiki proceduralnej.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• umożliwienie dokonania ponownej oceny merytorycznej upoważnień ustawowych i wprowadzenia dodatkowych korekt ustawy w trakcie trwającego procesu legislacyjnego; • zmniejszenie ryzyka orzeczenia TK o niekonstytucyjności przepisów upoważniających nowelizowanej ustawy.	• doprowadzenie w wyniku nowelizacji do nieprawidłowości przepisów upoważniających zawartych w ustawie pierwotnej; • zwiększenie ryzyka orzeczenia TK o niekonstytucyjności przepisów upoważniających nowelizowanej ustawy.

DPL 11

Przygotowywanie projektów rozporządzeń na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego projektu ustawy

Przygotowywanie projektów rozporządzeń na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego projektu ustawy jest konieczne ze względu na dokonanie prawidłowego podziału pomiędzy materią ustawy a materią aktu wykonawczego. Zapobiega to w przyszłości błędom w tworzeniu projektów rozporządzeń, co może skutkować niezgodnością rozporządzenia z ustawą lub nieprawidłowym wykonaniem upoważnienia ustawowego przez rozporządzenie.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• umożliwienie weryfikacji treści merytorycznej projektu ustawy w odniesieniu do podziału materii na ustawową i wykonawczą; • umożliwienie weryfikacji upoważnień ustawowych i ich ewentualnej zmiany przez organ wnioskujący; • ograniczenie ryzyka niemożności wydania prawidłowego formalnie i adekwatnego treściowo rozporządzenia po uchwaleniu ustawy.	• ryzyko dokonania wadliwego podziału pomiędzy materią ustawową i materią aktu wykonawczego; • ryzyko nieadekwatnego sformułowania upoważnień ustawowych; • ryzyko niemożności wydania prawidłowego formalnie i adekwatnego treściowo rozporządzenia po uchwaleniu ustawy.

DPL 12

Niestosowanie w przepisach prawnych wyrażeń „powinien/nie powinien" i „należy/nie należy" dla wyznaczania obowiązków prawnych

Odpowiednio do sformułowanej już dobrej praktyki w zakresie niestosowania określenia „powinien" dla wyrażenia stanu obligatoryjności, nie powinno się także używać w przepisach prawnych określenia „należy" dla wyrażenia nakazu oraz określenia „nie powinien" lub „nie należy" dla wyrażenia zakazu. Obydwie te formy językowe nie są adekwatne względem typowych dla prawa wypowiedzi imperatywnych i mogą prowadzić do błędnych rezultatów wykładni co do braku związania adresata prawnym nakazem lub zakazem.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• uzyskanie zgodności brzmienia i treści tekstu prawnego w zakresie wyrażania treści normatywnych; • wyeliminowanie powtarzających się błędów w redagowaniu przepisów oraz utrwalenie i rozwinięcie dobrej praktyki w tym zakresie.	• używanie w tekście prawnym określeń nieadekwatnych względem wyrażanych treści normatywnych; • ryzyko błędnych rezultatów wykładni co do braku związania adresata prawnym nakazem lub zakazem.

DPL 13

Niestosowanie zwrotu odsyłającego „o którym mowa w…” w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej

Dane określenie używane kilkukrotnie w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej w kolejnych jednostkach redakcyjnych niższego stopnia (w ustępach, a w ustawach określanych jako „kodeks” oraz niektórych innych ustawach – odpowiednio w paragrafach) co do zasady nie wymaga każdorazowego dookreślania przez zwrot odsyłający „o którym mowa w…”. Należy przyjąć, że używanie tożsamych określeń i merytoryczne powiązania ustępów (paragrafów) w ramach tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej w typowych przypadkach tworzą wystarczający kontekst językowy zapewniający precyzję tekstu prawnego bez konieczności każdorazowego stosowania zwrotu odsyłającego „o którym mowa w…”.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• unikanie redundancji tekstu prawnego; • poprawienie komunikatywności tekstu prawnego bez negatywnego wpływu na jego precyzję.	• nadmierne rozbudowywanie tekstu prawnego bez dodatkowego wpływu na jego precyzję; • nadmierne rozbudowywanie tekstu prawnego pogarszające jego komunikatywność.

DPL 14 Niestosowanie określenia „przepisy epizodyczne" do oznaczania przepisów intertemporalnych (przejściowych i dostosowujących)

Istotą przepisów epizodycznych jest to, że wyłączają one na określony czas obowiązywanie przepisów, które obowiązywały już wcześniej przez jakiś czas i które ponownie zaczynają obowiązywać po upływie okresu obowiązywania przepisów epizodycznych.

Używanie określeń „przepis epizodyczny" lub „przepisy epizodyczne" dla oznaczenia przepisów intertemporalnych (przejściowych i dostosowujących), sformułowanych w celu wdrożenia przepisów wcześniej nieobowiązujących albo przepisów zmieniających, jest niezgodne z zasadami techniki prawodawczej ujętymi w rozdziale 4a w dziale I ZTP.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• precyzyjne – zawężające inne możliwe interpretacje § 29a ZTP – określenie zakresu stosowania przepisów epizodycznych pozwala na właściwe stosowanie tego rodzaju przepisów z punktu widzenia zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa; • poprzez dostosowanie się do dyrektywy doprecyzowującej przypadki formułowania przepisów epizodycznych eliminuje się mylenie ich z innymi rodzajami przepisów, których wspólną cechą jest czasowość obowiązywania; • właściwa identyfikacja przepisów epizodycznych pozwala uniknąć błędów w systematyzacji aktu normatywnego.	• szeroka interpretacja zakresu stosowania przepisów epizodycznych, przejawiająca się w używaniu tego pojęcia do oznaczenia każdego czasowego odstępstwa od obowiązujących przepisów utrudnia właściwą identyfikację przesłanek stosowania przepisów epizodycznych; • brak jednolitej i ścisłej interpretacji istoty i charakteru przepisów epizodycznych powoduje ich notoryczne mylenie z przepisami intertemporalnymi (dostosowującymi i przejściowymi), których celem jest wdrożenie zmian (nowości normatywnych) w przepisach.

DPL 15 Stosowanie przepisów dostosowujących z użyciem zwrotu „tworzy się" wyłącznie do podmiotów mających uzyskać odrębność w obrocie prawnym

Stosowanie przepisów dostosowujących formułowanych z użyciem zwrotu „tworzy się" należy ograniczyć do podmiotów mających uzyskać odrębność w obrocie prawnym pod określoną nazwą własną i mogących być adresatami norm prawnych.

Nie należy formułować odrębnych przepisów o utworzeniu w odniesieniu do rejestrów, ewidencji, list, wykazów, a także sieci, systemów i innych form współdziałania organów lub instytucji – o ile nie mają uzyskać podmiotowości prawnej. Nie stoi to na przeszkodzie możliwości użycia w przepisach prawnych nazw własnych dla rejestrów, ewidencji, list, wykazów, a także sieci, systemów i innych form współdziałania organów lub instytucji.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• standaryzacja języka prawnego poprzez uspójnienie rozbieżnej praktyki redagowania przepisów dostosowujących w zakresie § 35 ZTP; • ograniczenie przepisów prawnych wyrażających czynność utworzenia do podmiotów wyodrębnionych w obrocie prawnym, które zgodnie z ZTP wymagają utworzenia w drodze przepisów prawnych; • zaprzestanie powielania złych wzorców tworzenia w drodze czynności konwencjonalnych wyrażonych w przepisach prawa wszelkiego rodzaju rozwiązań organizacyjnych lub technicznych, o których mowa w przepisach merytorycznych.	• nadmierne rozbudowanie przepisów dostosowujących; • utrwalenie złych wzorców tworzenia w drodze czynności konwencjonalnych wyrażonych w przepisach prawa wszelkiego rodzaju rozwiązań organizacyjnych lub technicznych, o których mowa w przepisach merytorycznych; • konieczność każdorazowego znoszenia lub likwidowania zbędnie tworzonych bytów.

DPL 16 Sposób formułowania przepisów dostosowujących dokonujących utworzenia bądź zniesienia (zlikwidowania) organu lub instytucji

W przypadku formułowania przepisów prawnych kreujących organy (instytucje) należy jednolicie używać wyrażenia „tworzy się" (nie: „ustanawia się", „powołuje się" i in.). W przypadku formułowania przepisów prawnych przekształcających organy (instytucje) należy jednolicie używać wyrażenia „staje się". W przypadku formułowania przepisów prawnych mających usunąć skutek utworzenia organu (instytucji) należy jednolicie używać określenia „znosi się" w odniesieniu do organów, niezależnie od ich statusu prawnego, w tym także do organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych, oraz wyrażenia „likwiduje się" w odniesieniu do instytucji (innych podmiotów niemających statusu organów).

Przepisy tworzące, przekształcające lub znoszące (likwidujące) organy i instytucje powinny wyrażać daną czynność konwencjonalną w sposób jednoznaczny, każdorazowo używając pełnej nazwy danego organu lub danej instytucji, także w przypadku wcześniejszego wprowadzenia skrótu nazwy danego organu lub danej instytucji. Przepisy tego rodzaju powinny być ujmowane jednozdaniowo w odrębnej jednostce redakcyjnej i nie powinny zawierać dodatkowych treści normatywnych, które mogłyby podlegać późniejszym zmianom.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• standaryzowanie języka prawnego poprzez uspójnienie rozbieżnej praktyki redagowania przepisów dostosowujących w zakresie § 35 ZTP; • ustalenie jednolitego sposobu wyrażania w przepisach prawa czynności, których skutkiem jest utworzenie, przekształcenie lub zniesienie (zlikwidowanie) organu lub instytucji; • standaryzacja języka prawnego poprzez jednoznaczne i adekwatne sformułowanie treści czynności prawnej, której skutkiem ma być utworzenie, przekształcenie lub zniesienie (zlikwidowanie) instytucji pod określoną nazwą własną, a nie pod nazwą odpowiadającą brzmieniu wprowadzonego skrótu.	• utrwalanie praktyki niejednolitego formułowania przepisów dostosowujących pomimo wysławiania analogicznych treści; • włączanie do przepisów wyrażających czynności konwencjonalne, które po zajściu określonego w nich skutku nie podlegają nowelizacji treści normatywnych, które mogą podlegać późniejszym zmianom; • nieuzasadnione odstępowanie od utrwalonej konwencji językowej, częściowo wprost wyrażonej w ZTP; • osłabienie komunikatywności tekstu prawnego.

DPL 17 Sposób wyznaczania w przepisach dostosowujących daty zniesienia (likwidacji), utworzenia bądź przekształcenia organu lub instytucji

W przepisach dostosowujących znoszących (likwidujących), tworzących lub przekształcających organy albo instytucje nie należy odrębnie wskazywać daty zniesienia (likwidacji), utworzenia bądź przekształcenia organu lub instytucji, chyba że jest to data późniejsza niż dzień wejścia w życie danego aktu normatywnego. Należy przyjmować, że o ile przepis nie wyznacza innej daty, wyrażone w przepisach prawnych zniesienie (likwidacja), utworzenie albo przekształcenie organu lub instytucji następuje z dniem wejścia w życie danego aktu normatywnego, zgodnie z jego przepisem końcowym. Skutek czynności konwencjonalnej wyrażonej z użyciem wyrażenia „z dniem…" następuje z początkiem danego dnia niezależnie od treści tej czynności, stąd dla zachowania ciągłości działania instytucji (organów) przepisy powinny wskazywać ten sam dzień, w którym dotychczasowa instytucja (organ) jest likwidowana, a organ – odpowiednio – znoszony, i w którym tworzy się nową instytucję (organ). W przypadku zamiaru wyznaczenia skutku na koniec danego dnia należy użyć wyrażenia „do dnia…".

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• standaryzowanie języka prawnego poprzez utrwalenie dominującej prawidłowej praktyki i wyeliminowanie jednostkowych, ale powtarzających się błędów w formułowaniu przepisów w tym zakresie; • usunięcie mylącego kontekstu interpretacyjnego w stosunku do przepisów wyrażających czynności konwencjonalne, które wywierają swój skutek z dniem wejścia w życie danego aktu bez odrębnego wskazania daty; • zapewnienie ciągłości działania organów (instytucji) adekwatnie do zamiaru ustawodawcy; • standaryzowanie języka prawnego poprzez adekwatne i jednolite posługiwanie się wyrażeniami wyznaczającymi określony moment w czasie w tym samym znaczeniu w obrębie całego aktu normatywnego.	• wprowadzanie do tekstu prawnego treści zbędnych (nadmiarowych) lub mylących w zestawieniu z przepisami formułowanymi prawidłowo; • wywoływanie skutku potencjalnej nieciągłości działania organów (instytucji) poprzez likwidację dotychczasowego organu (instytucji) w przeddzień utworzenia nowego organu (instytucji); • niejednolite posługiwanie się takimi samymi wyrażeniami wyznaczającymi określony moment w czasie w różnym znaczeniu, w szczególności przypisywanie wyrażeniu „z dniem" innego znaczenia w przepisach dostosowujących, a innego w przepisie końcowym o wejściu w życie.

DPL 18 Nieużywanie zwrotu „stosuje się” w przepisach o wejściu w życie

Nie należy używać zwrotu „stosuje się” w przepisach o wejściu w życie, gdyż zwrot „stosuje się” jest odpowiedni przede wszystkim dla formułowania przepisów przejściowych. Jest to także zwrot odpowiedni dla formułowania przepisów przy zastosowaniu techniki prawodawczej określonej w § 44 ust. 3 ZTP. Posługiwanie się zwrotem „stosuje się” jest właściwe dla czasowego ograniczenia obowiązywania poszczególnych przepisów merytorycznych, a przepisy o wejściu w życie mają skutek jednorazowy.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• zapewnienie prawidłowego stosowania techniki prawodawczej określonej w § 44 ust. 3 ZTP; • wyeliminowanie sprzeczności logiczno-językowej wynikającej z tego, że zwroty „wchodzi w życie” i „stosuje się” są synonimami; • zapewnienie precyzji przepisów końcowych, które powinny jednoznacznie wprowadzać bądź eliminować z obrotu prawnego akty normatywne lub poszczególne przepisy.	• powodowanie wątpliwości co do rzeczywistego zakresu obowiązywania przepisów objętych taką techniką prawodawczą; • powodowanie wątpliwości co do obowiązywania poszczególnych przepisów merytorycznych.

DPL 19 Różnicowanie wejścia w życie ustawy wyłącznie wtedy, gdy przepisy wchodzące w życie wcześniej mogą być stosowane samodzielnie

W przepisie o wejściu w życie nie należy wprowadzać różnych terminów, jeżeli przepisy aktu wchodzące w życie wcześniej nie mogą być stosowane samodzielnie ze względu na to, że od dnia ich obowiązywania nie będą jeszcze obowiązywały pozostałe przepisy merytoryczne kształtujące normy prawne wynikające z przepisu wchodzącego w życie wcześniej. Należy eliminować sytuacje, gdy – przykładowo – przepis ustawy wchodzący wcześniej w życie używa pojęcia zdefiniowanego w artykule zawierającym tzw. słowniczek ustawy, który wejdzie w życie w terminie późniejszym, wraz z pozostałymi przepisami ustawy.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• zapewnienie przestrzegania zasady zupełności systemu prawa; • zapobieganie tworzeniu luk w prawie powstających w sytuacji zróżnicowania terminu wejścia w życie przepisów składających się na określoną normę prawną; • wyeliminowanie problemów z określaniem statusu obowiązywania przepisów w bazach tekstów prawnych, w przypadkach gdy nie jest możliwe ich stosowanie.	• wprowadzanie w życie przepisów, których nie można stosować ze względu na niekompletność norm nimi wprowadzanych; • ryzyko niejednolitej interpretacji tego rodzaju przepisów przez ich adresatów i organy mające je stosować.

DPL 20

Postępowanie w przypadku konieczności uchylenia przepisu lub grupy przepisów zachowanych w mocy zgodnie z § 41 ust. 2 ZTP

W przypadku konieczności uchylenia przepisu (grupy przepisów) zachowanych w mocy zgodnie z § 41 ust. 2 ZTP przepis uchylający powinien obejmować całą ustawę, a nie tylko przepis lub przepisy zachowane w mocy. Należy przyjąć, że skutek uchylenia przepisu lub przepisów zachowanych w mocy nie będzie tożsamy z uchyleniem samej ustawy, której nieuchylonym elementem pozostawałby co najmniej tytuł.

Zalety stosowania DPL	Skutki niestosowania DPL
• ustalenie standardu dokonywania jednoznacznych co do skutku zmian w systemie prawnym w zakresie nieuregulowanym w ZTP; • zapewnienie jednoznaczności skutku sformułowanego w określony sposób polecenia nowelizacyjnego.	• powodowanie wątpliwości co do mocy obowiązującej aktów normatywnych pozbawionych przepisów i dopuszczalności podejmowania w odniesieniu do takich aktów kolejnych czynności nowelizujących.

Część I

Rozdział drugi
Omówienie i rozwinięcie problematyki dobrych praktyk

Problematyka DPL 1

Marian Andrzej FAŁEK
ekspert ds. OSR w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS
dr Piotr PTAK
wykładowca Uczelni Techniczno-Handlowej im. H. Chodkowskiej w Warszawie
radca ministra w MF

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR) JAKO NARZĘDZIE DO TWORZENIA DOBREGO PRAWA Z UWZGLĘDNIENIEM UWARUNKOWAŃ SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Wiele spośród rzeczy, które możesz policzyć, nie liczy się.
Wiele z tych, których policzyć nie można, naprawdę się liczy.
Albert Einstein

Wprowadzenie

Ocena wpływu (ang. *impact assessment*), nazywana również oceną skutków regulacji, a także analizą oddziaływania regulacji (ang. *regulatory impact assessment*), jest użytecznym i skutecznym instrumentem, który pomaga stanowić dobre przepisy prawne regulujące funkcjonowanie państwa w różnych obszarach. OSR, prezentując potencjalne skutki projektowanego prawa, pogłębia wiedzę decydentów i tym samym sprzyja stanowieniu lepszych norm prawnych, które pełnią wiele funkcji.

Ocena wpływu nie ma jednej i powszechnie akceptowanej definicji, choć generalnie rozumienie tego pojęcia jest zbliżone. Ocenę wpływu można określić jako procedurę, w ramach której sporządzane są analizy ekonomiczne dostarczające decydentom informacji o potencjalnych

korzyściach i kosztach, jakie mogą wyniknąć z przyjęcia projektowanej ustawy. Takie podejście stanowienia prawa określane jest jako *evidence based policy*. OECD rekomenduje państwom taką procedurę stanowienia prawa, gdyż wówczas władze państwowe mogą dokonać wyboru wariantu rozwiązania legislacyjnego na podstawie pełniejszej informacji, zawierającej opis skutków gospodarczych oraz budżetowych. Niekiedy skutek regulacji może zostać podany w sposób syntetyczny, gdy w jednostkach monetarnych oszacowana została różnica (wartość netto) pomiędzy korzyściami a kosztami z uwzględnieniem zmian ich wartości w czasie, czyli skutkami, które będą ujawniać się po ustanowieniu prawa wraz z upływem czasu. Taką ocenę projektowanego prawa można uzyskać, jeżeli w procesie analitycznym zastosuje się metodę *cost-benefit analysis*.

Procedura sporządzenia OSR *ex ante* obejmuje następujące etapy postępowania:

1. Identyfikacja problemu wymagającego interwencji.
2. Określenie celów regulacji.
3. Specyfikacja opcji regulacji.
4. Analiza kosztów i korzyści dla rozważanych opcji regulacji:
   a. model zmiany;
   b. identyfikacja wygranych i przegranych podmiotów;
   c. identyfikacja i kategoryzacja skutków (ilościowa, jakościowa);
   e. określenie teoretycznych zależności;
   f. weryfikacja empiryczna zależności:;
      – dowody naukowe;
      – pozyskanie danych;
      – analiza matematyczna (szacunki).
5. Porównanie opcji i wybór preferowanego sposobu regulacji.
6. Sporządzenie raportu OSR (wypełnienie formularza OSR, załączników).
7. Przeprowadzenie konsultacji.
8. Aktualizacja OSR.

Jednym z istotnych celów stosowania OSR jest ograniczenie ryzyka stanowienia regulacji, które przy relatywnie niewielkich korzyściach przynoszą nieproporcjonalnie duże obciążenia finansowe i społeczno-gospodarcze. Bardzo ważną, choć z pewnością niejedyną miarą tych korzyści i kosztów jest skala wpływu danego rozwiązania na finanse publiczne. Jest to szczególnie istotne w związku z faktem, że jak wskazuje teoria ekonomii głównego nurtu, optymalna polityka fiskalna musi być zrównoważona[1]. Polityka zrównoważona to taka, która powoduje zbieganie relacji długu do PKB w długim horyzoncie do stałej wartości. Taka sytuacja jest równoważna ze stwierdzeniem, że rząd jest związany międzyokresowym ograniczeniem

[1] Zob. np. Ł. Janikowski, *Czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna?*, Zeszyt mBank-CASE nr 157/2018, s. 8.

budżetowym, a więc nie może finansować swoich wydatków poprzez zwiększanie w nieskończoność relacji długu do PKB.

Celem artykułu jest pokazanie oceny skutków regulacji (ang. *regulatory impact assessment*) jako skutecznego narzędzia wspierającego proces stanowienia dobrego prawa, przy uwzględnieniu uwarunkowań sektora finansów publicznych, w tym w szczególności ograniczenia budżetowego.

Rozwój oceny wpływu na świecie

W ostatnich dekadach obserwujemy stały wzrost znaczenia prawa jako jednego z podstawowych narzędzi wykorzystywanych przez władze państwowe w celu regulowania życia społeczno-gospodarczego. Przepisy prawne wpływają na działalność przedsiębiorstw i codzienne życie obywateli. Są niezbędnym instrumentem w osiąganiu celów polityk prowadzonych przez państwo, takich jak np.: wzrost gospodarczy, dobrobyt społeczny czy ochrona środowiska. Jednakże źle przemyślane i zaprojektowane normy prawne mogą być nie tylko nieskuteczne w osiąganiu tych celów, ale jednocześnie powodować ponoszenie przez społeczeństwo niepotrzebnych kosztów. Taki uboczny wpływ regulacji niekorzystnie oddziałuje na rozwój gospodarczy, gdyż tempo wzrostu gospodarczego może być szybsze, jeżeli prawo nakłada na podmioty gospodarcze tylko niezbędne obowiązki dla realizacji interesu publicznego.

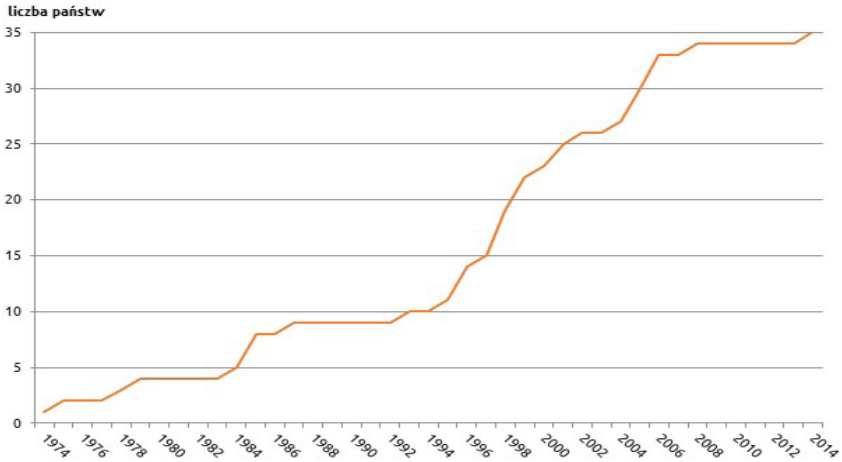
OECD, aby pomóc państwom prowadzić skuteczne polityki prorozwojowe i uchwalać przepisy prawne sprzyjające realizacji postawionych celów, już w 1995 r. rekomendowała[2] stosować w procesie stanowienia prawa narzędzie analityczne określane jako ocena wpływu. Aplikacja tego instrumentu pozwala uzyskać informację o potencjalnych kosztach i korzyściach, jakie mogą wyniknąć z uchwalenia projektowanej ustawy, w tym także o skali jej wpływu na finanse publiczne. Dla władz państwowych wiedza o oddziaływaniu projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych jest szczególnie ważna, gdyż jak wskazuje teoria ekonomii głównego nurtu, optymalna polityka fiskalna musi być zrównoważona[3].

[2] Zob. *Council Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD 1995, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL -0279; *Report on Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, OECD 1997, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf; *The Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD 2005, https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf..

[3] Drugą cechą optymalnej polityki fiskalnej jest jej antycykliczność. Politykę antycykliczną definiuje się jako zmniejszającą amplitudę wahań cyklicznych gospodarki, a więc ekspansywną w fazie spadkowej cyklu koniunkturalnego oraz restrykcyjną w fazie ekspansji gospodarczej. Zob. np. Ł. Janikowski, *Czy Polsce…*, op. cit., s. 8.

Wykres 1

Trend aplikacji *regulatory impact analysis* w krajach OECD



Źródło: strona internetowa OECD, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm; OECD trend sporządziło na podstawie danych z 36 państw oraz Komisji Europejskiej.

Analiza procedur uchwalania prawa w państwach członkowskich OECD pozwala dostrzec działania władz państwowych, które aby zapewnić efektywność (rozumianą jako osiąganie celów regulacji) i wydajność (rozumianą jako kosztowność osiągania celów) regulacji, doskonalą procedury stanowienia prawa. Dzieje się to w ramach programów na rzecz lepszych regulacji (ang. *better regulation agenda*) – w Polsce realizowany był program „Lepsze Regulacje". Jednym z podstawowych narzędzi unowocześniania polityk regulacyjnych jest OSR, która w wyniku ewolucyjnego rozwoju i adaptowania do nowych kontekstów instytucjonalnych staje się skutecznym narzędziem podnoszącym efektywność i przejrzystość prowadzonych prac legislacyjnych. Narzędzie to powszechnie stosowane jest w państwach wysoko rozwiniętych[4].

W literaturze przedmiotu panuje zgodny pogląd, że OSR (*impact assessment*) sporządzane przez KE oraz Wielką Brytanię ze względu na ich wysoki poziom merytoryczny mogą stanowić punkt odniesienia dla państw wdrażających to narzędzie analityczne. Poradniki i wytyczne zawierające opisy metodologii i technik analitycznych zalecane przez KE i Wielką Brytanię do stosowania przez urzędników przygotowujących projekty regulacji mogą i powinny stanowić dla polskiej administracji cenne źródło wiedzy[5].

[4] *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments*, http://documents.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/pdf/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf.

[5] *European Commission's Better Regulation Toolbox*, https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en; UK Treasury Green Book, *Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf.

Rozwój oceny wpływu w Polsce

W 1996 r. Polska, przystępując do OECD, zobowiązała się do realizacji zaleceń tej organizacji odnośnie do poprawy jakości regulacji[6]. Jednym z instrumentów, który miał zapewnić realizację tego celu, miało być wprowadzenie OSR do procesu przygotowywania rządowych projektów aktów prawnych. Obowiązek wykonywania OSR do rządowych projektów aktów prawnych został wprowadzony do uchwały nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów[7]. Kolejny istotny etap rozwoju systemu OSR w Polsce to przyjęcie przez RM w dniu 10 października 2006 r. dokumentu „Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)"[8], które zastąpiły „Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji" przyjęte przez RM w dniu 1 lipca 2003 r.

Na podstawie doświadczeń związanych z funkcjonowaniem systemu OSR w 2012 r. RM uznała, że konieczne są zmiany w celu poprawy jego jakości. Z inicjatywy KPRM podjęto działania systemowe, których istota polegała na wprowadzeniu następujących filarów:

- Powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw Lepszych Regulacji.
- Ustanowienie koordynatorów w ministerstwach, w randze sekretarzy stanu.
- Przydzielenie Zespołowi ds. Programowania Prac Rządu w KPRM uprawnień do podejmowania decyzji o wpisaniu projektu do wykazu prac rządu.
- Ustalenie wzorów: testu regulacyjnego i oceny skutków regulacji.
- Utworzenie we wszystkich ministerstwach zespołów ds. OSR (różne formy organizacyjne).
- Powierzenie Szefowi KPRM funkcji koordynacji sporządzenia OSR w administracji rządowej oraz weryfikacji jakości OSR opracowanych przez ministerstwa.

Inicjatywy podejmowane przez rząd w ramach programu „Lepsze Regulacje 2015"[9] przynosiły pozytywne efekty, jednakże kontynuowano działania w celu poprawy jakości oceny wpływu. W dniu 5 maja 2015 r. RM przyjęła dokument określających zasady i sposób sporządzania OSR: *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*[10]. W dokumencie tym zaleca się, aby OSR była sporządzana przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, obiektywizmu, przejrzystości i jawności oraz pomocniczości (subsydiarności).

[6] Zalecenie C(95) 21 Rady OECD z dnia 9 marca 1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji.

[7] M.P. nr 13, nr 221.

[8] *Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*, Program „Reforma Regulacji" (Ministerstwo Gospodarki), dokument przyjęty przez RM w dniu 10 października 2006 r.

[9] *Program Lepsze Regulacje 2015* stanowi załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015".

[10] *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, https://rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf, zwane dalej *Wytycznymi do przeprowadzania...*

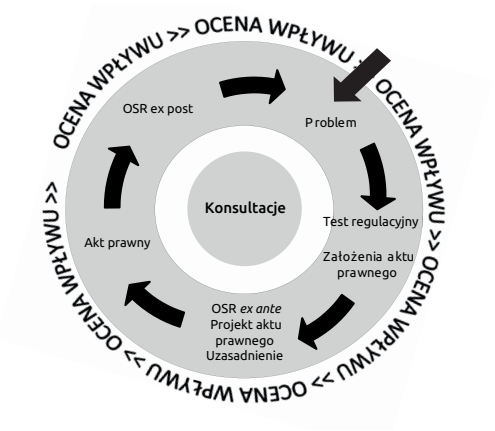
W *Wytycznych do przeprowadzania…* zasady te zostały zdefiniowane następująco:

1) **Zasada proporcjonalności** – zakres dokonywania oceny, nakład pracy i środków określa się w zależności od zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego; według tej zasady pogłębione analizy powinny być przeprowadzane dla projektów priorytetowych, o znacznych przewidywanych skutkach.
2) **Zasada obiektywizmu** – przeprowadzanie analiz, a w szczególności przy wyborze rozwiązania nie wolno dyskryminować żadnych podmiotów. Wyboru sposobu działania należy dokonywać po przeprowadzeniu rzetelnej analizy, opartej na różnych źródłach.
3) **Zasada przejrzystości i jawności** – określa wymóg przeprowadzania konsultacji i przedstawiania ich wyników oraz aktu prawnego na każdym etapie prac legislacyjnych.
4) **Zasada pomocniczości (subsydiarności)** – każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy.

W Polsce ocena wpływu jest interpretowana jako proces analityczny mający wspomagać podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez systematyczne dostarczanie możliwie pełnej informacji na temat wariantów planowanej interwencji regulacyjnej (rozwiązań konkretnego problemu) państwa oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia[11]. Proces ten obrazowany jest przez poniższy rysunek.

Rysunek 1

Proces OSR



Źródło: *Wytyczne do przeprowadzania…*, op. cit.

Zgodnie z art. 118 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej, RM oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. W 2016 r. Kancelaria Senatu podjęła działania mające za cel poprawę pro-

[11] *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.* Informacja o wynikach kontroli (LWA 410.002.00.2015, nr ewid. 174/2017/P/16/094/LWA), Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie, s. 6.

cedur stanowienia prawa. W ramach struktury Biura Legislacyjnego został utworzony Zespół ds. Oceny Skutków Regulacji, którego zadaniem jest sporządzanie OSR do wszystkich inicjatyw ustawodawczych Senatu, a także – na wniosek komisji senackich lub senatorów – do niektórych poprawek zgłaszanych przez Senat do ustaw uchwalonych przez Sejm.

W celu zapewnia spójności i porównywalności OSR przygotowywanych do projektów ustaw rozpatrywanych przez Senat z OSR opracowanymi przez administrację rządową oraz przepływu wiedzy pomiędzy instytucjami uczestniczącymi w procesie uchwalania prawa Zespół sporządza na formularzu zalecanym przez RM. Ponadto przy opracowywaniu OSR Zespół uwzględnia i stosuje wytyczne RM[12] dotyczące oceny wpływu, a także wytyczne MF odnośnie do wskaźników makroekonomicznych.

Czy zastosowanie w warunkach krajowych OSR przyczynia się do uchwalenia lepszego prawa?

OSR stanowi ważny element w procesie stanowienia dobrej jakości prawa, gdyż pozwala na dostarczanie konkretnych merytorycznych argumentów dla wprowadzenia danej regulacji. Potwierdzeniem użyteczności stosowania OSR w procesie stanowienia prawa są wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w Senacie. W celu uzyskania informacji, w jakim stopniu OSR sporządzana przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu pomaga senatorom w pracy parlamentarnej, poproszono senatorów podczas 43. posiedzenia Senatu RP IX kadencji, które odbyło się w dniach 21–22 czerwca 2017 r., aby wypełnili przygotowaną w tym celu ankietę.

Pytanie nr 1 było następujące: czy OSR pomaga: po pierwsze, stanowić dobrej jakości prawo; po drugie, zaprojektować przepis, dzięki któremu możliwe jest skuteczne osiąganie celów regulacji; po trzecie, zaprojektować regulację tak, aby osiągnąć optymalną relację kosztów regulacji do korzyści wynikających z oczekiwanych efektów?

Tabela 1

Rozkład odpowiedzi na pytanie nr 1

OSR przygotowywana przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu:	Zdecydowanie TAK	TAK	Trudno powiedzieć	NIE	Zdecydowanie NIE
Czy pomaga stanowić dobrej jakości prawo?	45	48	7	0	0
Czy pomaga zaprojektować przepisy, dzięki którym możliwe jest skuteczne osiąganie celów regulacji?	24	62	14	0	0
Czy pomaga zaprojektować regulację tak, aby osiągnąć optymalną relację kosztów regulacji do korzyści wynikających z oczekiwanych efektów?	21	45	34	0	0

Źródło: K. Majewska i M. Fałek, konferencja „Ocena skutków regulacji w procesie stanowienia prawa. Rok doświadczeń Senatu RP w stosowaniu OSR", Kancelaria Senatu.

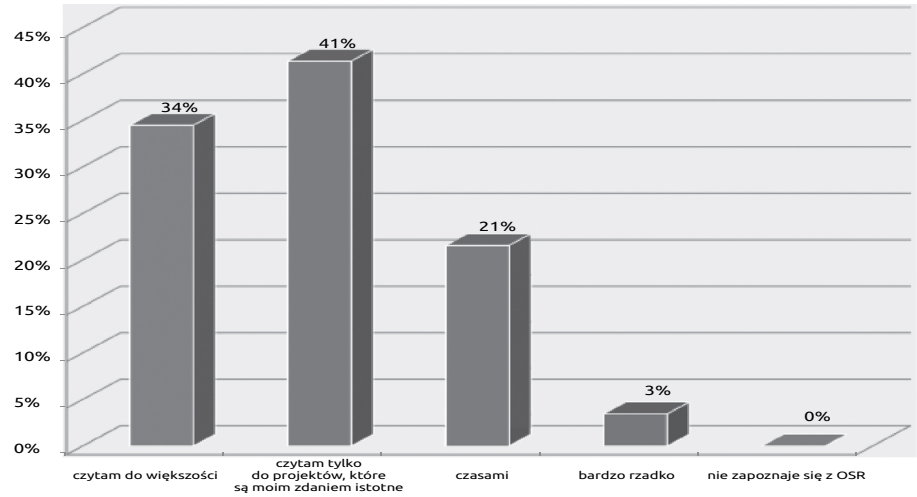
[12] *Wytyczne do przeprowadzania…*, op. cit.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można wnioskować, że senatorowie dostrzegają użyteczność stosowania OSR w procesie stanowienia prawa.

Pytanie nr 2 dotyczyło tego, jak często senatorowie korzystają z OSR dołączonych do projektów regulacji (zarówno do inicjatyw senackich, jak i projektów rządowych przychodzących z Sejmu). Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można wnioskować, że senatorowie wykorzystują ten instrument w pracy parlamentarnej, gdyż: 34% ankietowanych senatorów odpowiedziało, że czyta OSR do większości projektów, do których OSR jest dołączona; 41% senatorów czyta OSR wyłącznie do projektów, które ich zdaniem są istotne (gdyż wywołują znaczne skutki finansowe, zainteresowanie mediów lub społeczeństwa); pozostałych 24% ankietowanych senatorów czyta OSR tylko czasami lub bardzo rzadko.

Wykres 2

Rozkład odpowiedzi na pytanie nr 2: jak często korzysta Pan(i) senator z OSR?



Źródło: K. Majewska i M. Fałek, konferencja „Ocena skutków regulacji w procesie stanowienia prawa. Rok doświadczeń Senatu RP w stosowaniu OSR", Kancelaria Senatu.

OSR a finanse publiczne

Przy dokonywaniu oceny systemu OSR w Polsce ważnej lektury w tym zakresie dostarcza raport z realizacji projektu strategicznego pn. „Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa"[13]. Autorzy raportu podkreślają,

[13] Beneficjentem projektu (2018/2019) było Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, sam zaś projekt był realizowany przez konsorcjum wykonawców (EIPA/Deloitte/SIRA), które w postaci raportu przygotowało projekt rekomendacji w zakresie poprawy systemu oceny wpływu regulacji w Polsce. Intencją beneficjenta projektu jest to, aby przedmiotowy raport docelowo został wykorzystany do uzupełnienia i aktualizacji *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. Projekt rekomendacji został opracowany m.in. na podstawie przeglądu próbki 75 OSR. Autorzy niniejszego artykułu byli konsultowani jako interesariusze reprezentujący polskie służby cywilne oraz brali udział w warsztatach, podczas których omówiono projekt rekomendacji zawartych w raporcie. Wykonawcy

że w zakresie wpływu regulacji na finanse publiczne (pkt 6 OSR) wszystkie przeanalizowane OSR zawierają informacje o wpływie rekomendowanego rozwiązania na finanse publiczne, a dodatkowo pkt 6 OSR jest wypełniany najrzetelniej, informacje w nim zawarte uwzględniają zaś niezbędne szczegóły dotyczące kosztów i obliczeń, umożliwiające przygotowanie szacunkowych danych. Warto w tym momencie wspomnieć, że odpowiednią jakość informacji dotyczącej wpływu regulacji na finanse publiczne na tle pozostałych elementów OSR można było już dostrzec ponad 10 lat wcześniej, a więc nawet przed podjęciem zasadniczych działań przez RM, która w 2012 r. uznała, że na podstawie doświadczeń związanych z funkcjonowaniem systemu OSR konieczne są działania w celu poprawy ich jakości: „(…) ten punkt był badany bardzo wnikliwie – skutki danego projektu dla sektora finansów publicznych zawierały rozmaite modele i algorytmy ekonometryczne, dodatkowo zawierały szacunki pokrywające dłuższą perspektywę czasową. Chcąc wskazać mocny punkt polskich OSR-ów, to w wielu przypadkach ta przesłanka może stanowić dobry przykład”[14].

Uczestnicy projektu potwierdzili, że przywiązują dużą wagę do pkt. 6 oraz że korzystają z OSR w połączeniu z innymi tekstami (np. z projektami regulacyjnymi lub uzasadnieniami), aby lepiej zrozumieć prawne implikacje proponowanej regulacji[15]. Powyższe wskazuje, że jakość informacji zawartych w części 6 OSR odpowiada wymogom stawianym dobrze sporządzanej ocenie wpływu. Można jednak postawić pytanie, dlaczego w tej części OSR podanie rzetelnych informacji na temat oddziaływania regulacji jest możliwe, podczas gdy w pozostałych częściach OSR zamieszczana informacja nie jest już na tak dobrym poziomie?

Naszym zdaniem istotna różnica pod względem jakości analizy skutków regulacji wynika stąd, że MF jest realnie zainteresowane pozyskiwaniem wysokiej jakości informacji dotyczącej wpływu projektowanych rozwiązań na finanse publiczne. Konieczność utrzymywania dyscypliny finansów publicznych narzucanej przez ograniczenia zawarte w przepisach prawa krajowego i unijnego (obejmujące m.in.: maksymalny limit wydatków budżetu państwa, który jest ustalany na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) zapisanej w ustawie o finansach publicznych, oraz przez respektowanie wartości referencyjnych dla deficytu nominalnego (3% PKB) i długu (60% PKB) sektora instytucji rządowych i samorządowych) sama w sobie implikuje pozyskiwanie wysokiej jakości informacji i ich zakresu, zamieszczanych w pkt. 6 OSR („Wpływ na finanse publiczne”). Dlatego MF szczególnie silnie zaangażowało się w proces usprawniania systemu OSR w tym zakresie, monitoruje go, a przede wszystkim systematycznie wykorzystuje informacje zamieszczane w OSR do określania wpływu regulacji na finanse publiczne. W praktyce ma to dwa zasadnicze skutki.

projektu odbyli konsultacje z interesariuszami reprezentującymi polskie służby cywilne (takimi jak przedstawiciele ministerstw, Kancelarii Senatu czy NIK, a także organizacjami społeczeństwa obywatelskiego).

[14] *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu Oceny Skutków Regulacji pod względem realizacji kryteriów prawidłowej Impact Assessment wypracowanych w Unii Europejskiej*, M. Matczak, T. Zalasiński, P. Pawłowski, Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa 2008.

[15] *Raport techniczny, część I: Analiza OSR i rekomendacje*, Ministerstwo Technologii i Przedsiębiorczości, 2019, s. 17.

Po pierwsze, Ministerstwo Finansów zaproponowało odpowiednio w formularzu do OSR wymagany zakres informacji ukazujący wpływ regulacji na finanse publiczne, w tym budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz inne jednostki sektora w horyzoncie 10-letnim, zgodnie z art. 50 ust. 1[16] ustawy o finansach publicznych. Ponadto MF uznało, że w formularzu podsumowującym wpływ regulacji na sektor finansów publicznych należy wskazać źródła finansowania, źródła danych oraz przyjęte założenia.

Tabela 2
Fragment formularza OSR – część przeznaczona do opisu wpływu skutków ilościowych regulacji na sektor finansów publicznych

Pkt 6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z 2019 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0–10)*
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania												

Źródło: KPRM, formularz OSR, fragment dot. opisu wpływu regulacji na sektor finansów publicznych.

Po drugie, opracowane zostały *Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw*[17], które należy uwzględniać przy dokonywaniu oceny skutków dla sektora finansów publicznych. Wytyczne te zapewniają stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które stanowią podstawę oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Służą też do oszacowania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie. Określone wartości wskaźników powinny być spójne z założeniami przedstawionymi w wytycznych. Przyjęcie do przygotowania szacunku maksymalnego limitu wydatków innych założeń i wskaźników makroekonomicznych od przedstawionych w niniej-

[16] Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przyjmowane przez RM projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu określenie wysokości tych skutków, wskazanie źródeł ich sfinansowania oraz opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

[17] Ministerstwo Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sytuacja-makroekonomiczna-i-finanse-publiczne.

szych wytycznych lub niespójnych z tymi założeniami wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia takiego postępowania. Powoduje to, że skutki finansowe nie są zaburzone przez przyjęcie różnych parametrów, a także zwiększa się wiarygodność szacunków, czyniąc jej mniej podatnymi na krytykę ze strony polityków[18]. W rezultacie stosowanie jednolitych wskaźników prowadzi do zwiększenia ich porównywalności, co ułatwia wykorzystywanie wyników OSR m.in. w pracach nad ustawą budżetową czy strategicznymi dokumentami rządowymi. Brak jednolitych wskaźników makroekonomicznych utrudniłby sporządzenie i kontrolę OSR, tym samym obniżałby też jakość informacji o skutkach projektów najistotniejszych z punktu widzenia podatnika, a także mógłby spowodować rezygnację przez sporządzających OSR ze stosowania bardziej wyrafinowanych metod szacowania kosztów i korzyści regulacji.

Skutki regulacji należy ustalić zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Skwantyfikowane skutki w pkt. 6 OSR („Wpływ na finanse publiczne") są wykorzystywane w procesie budżetowym, a dokładne ich oszacowanie jest związane z potrzebami wynikającymi ze stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) w zakresie nieprzekraczalnego limitu wydatków usankcjonowanego w ustawie o finansach publicznych (art. 112aa)[19].

Reasumując, należy podkreślić pozytywny efekt zaangażowania MF w proces rozwoju systemu OSR w Polsce w zakresie, w jakim OSR uwzględniać ma uwarunkowania sektora finansów publicznych. Dostosowanie formularza w pkt 6 OSR oraz systematyczne aktualizowanie wytycznych zapewniających stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych nie tylko usprawniły proces sporządzania OSR, ale przede wszystkim pozwoliły uzyskać pozytywny efekt w postaci rzetelnie skwantyfikowanych skutków projektów aktów normatywnych dla sektora finansów publicznych.

Obszary rozwiązań systemowych OSR wymagające poprawy

Z doświadczeń polskich wynika, że OSR stanowi jeden z lepszych instrumentów analitycznych pozwalających zidentyfikować skutki planowanych działań legislacyjnych i je ukierunkować tak, aby zapewniły uchwalenie przepisów prawnych o lepszej jakości i efektywności. Jednakże z przeglądu opinii wyrażonych w specjalistycznych publikacjach, np. w raporcie NIK[20], wynika, że zasadne jest podejmowanie dalszych kroków w celu poprawy wdrożonego systemu OSR. Naszym zdaniem konkretne działania, jakie w tym celu należy podjąć, powinny uwzględniać specyfikę kraju oraz wynikać z nabytego doświadczenia, dlatego właściwe wydaje się podejście *learning by doing*, poprawa słabych stron, wzmacnianie dobrych elementów funkcjonującego rozwiązania. W celu poprawy jakości informacji zamieszczanych w OSR, w szczególności z punktu widzenia wpływu na finanse publiczne, można zaproponować stosowanie trzech rekomendacji:

[18] D. Poznańska, *Ocena skutków regulacji a finanse publiczne – jak wykorzystać potencjał?*, (w:) W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007, s. 79.

[19] Zob. *Wytyczne do przeprowadzania…*, op. cit., s. 79.

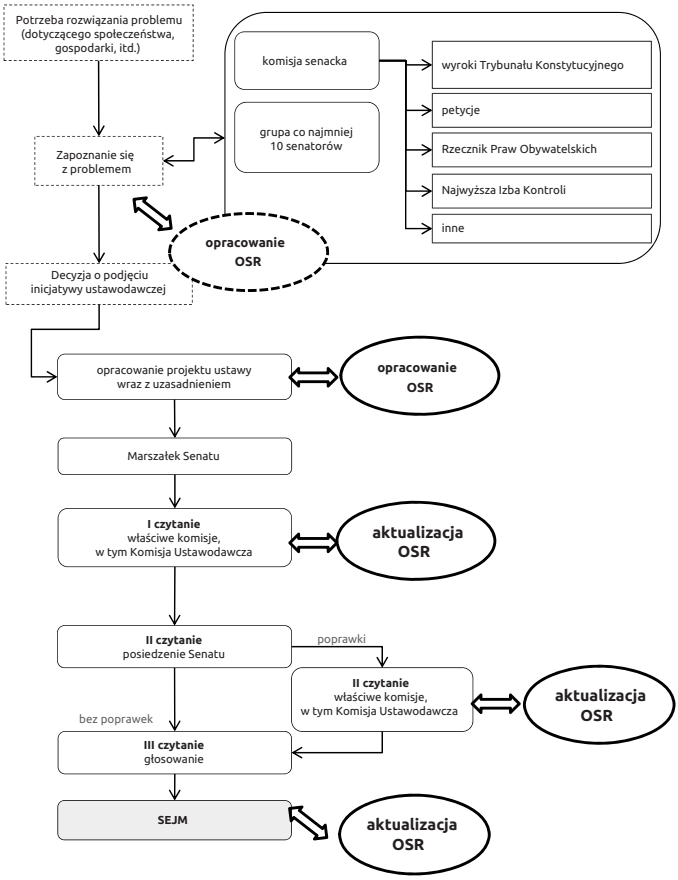
[20] Zob. *Dokonywanie oceny wpływu...*, op. cit.

- **wprowadzenie procedury zobowiązujące do aktualizacji OSR na każdym etapie stanowienia prawa;**
- **wymaganie, aby OSR zawierała opisy analizowanych opcji regulacji;**
- **stosowanie metody *cost-benefit analysis*.**

Rekomendacja pierwsza dotyczy **wprowadzenia procedury zobowiązującej do aktualizacji OSR na każdym etapie stanowienia prawa**. W celu zobrazowania dobrych praktyk przedstawiamy procedurę przyjętą w Kancelarii Senatu, gdzie OSR jest aktualizowana na każdym etapie procesu legislacyjnego.

Rysunek 2

Uproszczony schemat procesu inicjatywy ustawodawczej Senatu



Źródło: K. Majewska, konferencja „Ocena skutków regulacji w procesie stanowienia prawa. Rok doświadczeń Senatu RP w stosowaniu OSR", Kancelaria Senatu.

Aby OSR rozumiana jako proces dochodzenia do dobrego rozwiązania, w warunkach pełnej przejrzystości, spełniała ten warunek, muszą być uwzględniane zgłaszane uwagi do prezentowanych wyników ekonomicznej analizy prawa, tj. raportu OSR dostępnego na danym etapie procesu legislacyjnego, który powinien być odpowiednio aktualizowany. Obecnie zdecydowana większość poprawek wprowadzanych na etapie prac parlamentarnych nie jest analizowana (sporządzane szacunki skutków) pod kątem np. ewentualnego wpływu na finanse publiczne. Sprawia to, że decyzje odnośnie do wyboru sposobu regulacji podejmowane są w warunkach ograniczonej informacji. Dokonywanie aktualizacji OSR poprawiłoby warunki podejmowania decyzji i mogłoby prowadzić do uchwalania lepszych regulacji.

Rekomendacja druga obejmuje **wymaganie, aby OSR zawierała opisy analizowanych opcji regulacji**. Projektowany kształt regulacji musi zostać dokonany spośród pewnego zbioru możliwych opcji, dlatego OSR musi zawierać opisy wyników analiz rozważanych sposobów rozwiązania rozpatrywanego problemu. Oznacza to, że wybór optymalny byłby możliwy wówczas, gdyby osoby sporządzające OSR analizowały wszystkie dostępne opcje opisane modelem matematycznym i dysponowały wynikami skutków ujętymi w postaci ilościowej dla wszystkich opcji. Jednakże takie podejście możliwe jest tylko w teorii, w warunkach rzeczywistych jest to nierealne. Wyboru rozwiązania należy dokonać z pewnego ograniczonego zbioru.

Niestety jak wynika ze wspomnianego już raportu z realizacji projektu strategicznego pn. „Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa", pomimo zaleceń zamieszczonych w *Wytycznych do przeprowadzania...*, aby analizować możliwe sposoby/warianty, rozwiązania problemu OSR objęte badaniem przewidują przedstawienie tylko jednej opcji strategicznej (rekomendowanej), bez możliwości porównania jej z opcjami alternatywnymi. Żadna z OSR analizowanych w ramach próbki nie brała pod uwagę opcji alternatywnej. Z konkluzji raportu jasno wynika, że koncentracja na jednej preferowanej opcji stanowi zaprzeczenie istoty OSR, stanowiąc tym samym problem strukturalny. Celem OSR jest bowiem ułatwienie dokonania wyboru przez decydentów politycznych. Jeśli dokument nie przedstawia innych opcji strategicznych i ich skutków, wybór jest rzecz jasna znacznie ograniczony. Co więcej, korzyści analityczne i edukacyjne płynące z OSR zyskuje się w znacznej mierze dzięki systematycznemu porównywaniu i konfrontowaniu poszczególnych opcji strategicznych i ich skutków[21]. W celu zobrazowania dobrej praktyki poniżej przedstawiony jest przykład, który ukazuje prawidłowe zastosowanie *Wytycznych do przeprowadzania…* w zakresie analizowania opcji rozwiązań. Przykład prezentuje opis opcji regulacji rozpatrywany przez Senat do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druki senackie nr 761 i 761S, IX kadencja)[22].

[21] *Raport techniczny, część I: Analiza OSR i rekomendacje*, Ministerstwo Technologii i Przedsiębiorczości, 2019, s. 7.

[22] Projekt stanowił inicjatywę legislacyjną Senatu, został uchwalony przez Senat w dniu 12 lipca 2019 r.; Sejm uchwalił ustawę 16 października 2019 r. – ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2248).

Przykład

Opis opcji regulacji rozpatrywanych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druki senackie nr 761 i 761S, IX kadencja)

Opis problemu regulacji. Z uwagi na brak ogólnie obowiązujących w skali kraju kryteriów, na podstawie których jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest do wyliczenia wysokości kwoty, która jest zwracana rodzicom lub opiekunom, w związku z kosztami, jakie ponoszą, dowożąc dziecko niepełnosprawne do szkoły, zachodzą przypadki polegające na tym, że gminy zwracają wydatki z tego tytułu w kwotach, które nie zapewniają refundacji rzeczywiście poniesionych kosztów przejazdu opiekuna wraz z dzieckiem niepełnosprawnym do szkoły. W związku z występowaniem tego problemu Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych.

Rekomendowana opcja regulacji. W celu rozwiązania problemu związanego z ustalaniem wysokości kwoty, którą jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest zwrócić rodzicom, którzy dowożą dzieci niepełnosprawne do szkoły, konieczne jest wprowadzenie szczegółowej zasady kalkulacji tych kosztów. Proponuje się w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148) wprowadzić odpowiednią formułę, która powinna być stosowana przy obliczaniu przysługującej rodzicom kwoty zwrotu. W projekcie ustawy proponuje się zwrot kosztów jednorazowego przewozu według następującego wzoru:

$$koszt = (a – b)\ cd/100$$

gdzie:

a – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do miejsca nauki dziecka (szkoła, przedszkole) i z powrotem, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy,

b – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy, jeżeli nie wykonywałby przewozu dziecka niepełnosprawnego do szkoły,

c – średnia cena jednostki paliwa w danej gminie, właściwego dla danego pojazdu,

d – średnie zużycie paliwa na 100 km dla danego pojazdu według danych producenta pojazdu.

Alternatywna opcja regulacji. Komisje rozpatrywały także wariant regulacji, w którym zasada obliczenia kwoty zwrotu kosztów jednorazowego przewozu dziecka niepełnosprawnego przez rodziców do szkoły określona była według następującego wzoru:

$$koszt = (a – b) * c$$

gdzie:

a – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do miejsca nauki dziecka (szkoła, przedszkole) i z powrotem, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy,

b – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy, jeżeli nie wykonywałby przewozu dziecka niepełnosprawnego do szkoły,

c – stawka za 1 km przebiegu pojazdu określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, 60 i 125).

Rekomendacja trzecia zaleca **stosowanie metody *cost-benefit analysis***. Zgodnie z nurtem *welfare economics* metoda ta pozwala ukazać to, czy kształt projektowanej regulacji przyczyni się do budowania bogactwa materialnego kraju. Doświadczenia międzynarodowe, szczególnie brytyjskie, wskazują, że aby skutecznie stosować tę technikę, należy wydać odpowiednie zalecenia, które wskazywać będą to, jaką brać do obliczeń wysokość stopy dyskontowej oraz w jak długim okresie uwzględniać skutki regulacji. Wydanie zaleceń w tym obszarze jest konieczne, gdyż te dwa parametry w sposób istotny determinują wyniki.

Podsumowanie

Z doświadczeń Stanów Zjednoczonych Ameryki Płn. i państw członkowskich UE wynika, że ocena skutków regulacji stanowi jeden z najlepszych instrumentów analitycznych pozwalających zidentyfikować skutki planowanych działań legislacyjnych i je ukierunkować tak, aby zapewniły uchwalenie przepisów prawnych o lepszej jakości i efektywności. W niniejszym artykule, aby potwierdzić tezę o użyteczności zastosowania OSR w procesie stanowienia prawa, zdefiniowano pojęcie OSR, scharakteryzowano procedurę sporządzania OSR, opisano etapy rozwoju stosowania tego instrumentu na świecie oraz w Polsce. Ponadto, z uwagi na doświadczenia krajowe, które potwierdzają użyteczność tego instrumentu do podejmowania decyzji przez władze państwowe o kształcie prawa z pełną świadomością odnośnie do potencjalnego wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, szczegółowo omówiono rozwiązania krajowe, gdyż przyczyniają się do uzyskiwania OSR dobrze ilustrujących wpływ projektowanych rozwiązań prawnych w tym przekroju.

Z przeglądu rankingów, np. *Ease of doing business ranking*, sporządzanego przez Bank Światowy[23], wynika, że Polska nie wyróżnia się pod względem jakości sporządzanych OSR przez administrację rządową (33. pozycja wśród analizowanych 190 państw), dlatego uważamy, że przyjęte rozwiązania systemowe należy udoskonalać, a funkcjonujący system powinien podlegać dalszemu rozwojowi. W tym celu zamieszczone zostały propozycje takich działań, które mogą naszym zdaniem przyczyniać się do opracowywania lepszej jakości OSR.

[23] *Raport Doing Business 2019. Training for Reform*, Europejski Bank Centralny.

Problematyka DPL 2

dr Maciej BEREK
adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, UW
wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów, NIK
wykładowca w projekcie LEGIS

RZETELNE PROWADZENIE KONSULTACJI PUBLICZNYCH W PROCESIE PRAWODAWCZYM

Wprowadzenie

Konsultacje publiczne, nazywane dalej także konsultacjami, stanowią i powinny być traktowane jako immanentny element procesu prawodawczego w demokratycznym państwie prawnym. Konsultacje są kluczowym elementem dialogu, jaki prawodawca prowadzi z przyszłymi adresatami aktu, zmierzając do skuteczniejszej, pełniejszej i nieangażującej przymusu państwowego implementacji aktu. Konsultacje powinny stanowić dla administracji przygotowującej projekt aktu normatywnego także istotne źródło wiedzy i mechanizm weryfikacji przyjętych założeń co do kierunku regulacji oraz proponowanych rozwiązań. Osiągnięcie tych celów możliwe jest tylko w przypadku przeprowadzenia konsultacji rzeczywistych, rzetelnych, a nie pozornych, zapewniających wyłącznie realizację formalnego obowiązku. Konsultacje rzeczywiste powinny więc być prowadzone w dobrej wierze i z poszanowaniem prezentowanych poniżej zasad.

Konsultacje publiczne stanowią wymagany element procedury prawodawczej, którego przeprowadzenia oraz należytego udokumentowania wymagają zarówno przepisy Regulaminu pracy RM (§ 36 ust. 1 oraz § 28 ust. 4), jak i Regulaminu Sejmu (art. 34 ust. 3). Konsultacje publiczne należy odróżnić od opiniowania projektu aktu prawnego przez podmioty, którym prawo to zostało przyznane w odrębnych, szczegółowych przepisach (np. przez przedstawicieli pracodawców, związki zawodowe, Radę Dialogu Społecznego, Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego). Należy podkreślić, że rzetelne przeprowadzenie konsultacji nie powinno

być postrzegane wyłącznie jako wypełnienie formalnego wymogu, ale przede wszystkim jako narzędzie służące stanowieniu lepszego prawa. Osiągnięcie takiego celu jest możliwe tylko w przypadku przeprowadzenia rzetelnych konsultacji publicznych, co stanowi rekomendowaną dobrą praktykę, której sposób rozumienia oraz wybrane przykłady stosowania prezentowane są poniżej. Opisywane przypadki należy traktować jedynie jako przykłady ilustracyjne, niepretendujące do opisu procesu prawodawczego opartego na analizie metodologicznie ustalonej i reprezentatywnie ustalonej próby badawczej. Analiza przypadków przez pryzmat siedmiu zasad konsultacji powinna pomóc wypracować optymalną metodę rzetelnego przeprowadzania konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych. Wypracowanie metody prowadzenia konsultacji powinno nastąpić na poziomie każdego urzędu – przy uwzględnieniu jego specyfiki oraz zakresu i przedmiotu prowadzonych prac, a czasem nawet na poziomie komórek organizacyjnych urzędu.

Siedem zasad konsultacji

Rzetelnemu przeprowadzeniu konsultacji sprzyja przestrzeganie siedmiu zasad konsultacji[1]. Zasada pierwsza to **dobra wiara** oznaczająca, że konsultacje prowadzone są w duchu rzeczywistego dialogu. Strony tego dialogu słuchają siebie nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji. Warto zwrócić uwagę, że jest to rekomendacja skierowana zarówno do podmiotu prowadzącego prace nad projektem, jak i do uczestników procesu konsultacji. Druga zasada to **powszechność** nakazująca takie ukształtowanie konsultacji, aby każdy zainteresowany tematem mógł dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd. Zależnie od typu, treści i znaczenia projektu trzeba określić krąg podmiotów, do których należy aktywnie dotrzeć z informacją o projektowanym akcie. Niezależnie jednak od tego „poszukiwania" podmiotów zainteresowanych projektem standardem w demokratycznym państwie prawnym musi być zapewnienie wszystkim osobom równego dostępu do informacji o projekcie. Współcześnie podstawowym narzędziem służącym realizacji tej zasady jest publikacja projektu w sieci internet, ale – co ważne – w miejscu, które jest lub powinno być znane podmiotom zewnętrznym i do którego zapewniony jest swobodny dostęp. Trzecia zasada wskazuje na **przejrzystość** procesu konsultacji – zgodnie z tą zasadą informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Tę dostępność zapewnić można, publikując reguły konsultacji w tym samym miejscu (portalu), w którym udostępniane są w sieci internet same projekty aktów. Bardzo istotne jest przestrzeganie czwartej zasady, czyli **responsywności**. Wymaga ona, aby tym, którzy zgłosili opinie czy uwagi do projektu, udzielić w rozsądnym terminie merytorycznej odpowiedzi. Nie należy jednak traktować tej zasady w ten sposób, że każdemu uczestnikowi konsultacji należy udzielić indywidualnej odpowiedzi. W przypadkach uzasadnionych choćby liczbą podmiotów uczestniczących w konsultacjach i powtarzalnością zgłaszanych uwag można udzielić odpowiedzi w postaci zbiorczego opracowania i upublicznienia wyjaśnień

[1] Więcej nt. genezy i sposobu realizacji siedmiu zasad konsultacji zob.: *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, https://rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf, cz. 1.4.3 i 2.5 (dostęp: 10.08.2019).

odnoszących się do podniesionych postulatów. W rzetelnie prowadzonych konsultacjach odpowiedź na zgłoszone uwagi nie może jednak stanowić tylko dosłownego powtórzenia argumentacji przedstawionej już w uzasadnieniu projektu. Konsultacje są formą dialogu, więc zgłoszone uwagi należy potraktować jako pytania, które zasługują na odpowiedź. Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za ich przebieg, a nazwisko takiej osoby powinno także być znane, co zapewni realizację piątej zasady, czyli **koordynacji** procesu konsultacji. Szósta zasada to **przewidywalność** – konsultacje powinny być prowadzone w sposób zaplanowany i w oparciu o czytelne reguły. Po raz kolejny należy postulować, aby na portalu internetowym służącym prowadzeniu konsultacji upublicznić obowiązujące reguły oraz, w miarę możliwości, także założony harmonogram konsultacji. Ostatnia, siódma zasada nakazuje **poszanowanie interesu ogólnego**. To ważne, aby pamiętać, że uczestnicy konsultacji przedstawiają swój partykularny interes, natomiast ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji nie zawsze mogą i nie zawsze powinny w pełny sposób odzwierciedlać zgłoszone w toku konsultacji postulaty. Rzetelnie przeprowadzone konsultacje wspierają proces decyzyjny co do treści przyszłej regulacji, ale podejmowane decyzje muszą zawsze odpowiadać na należycie zdefiniowany przez prawodawcę interes publiczny i dobro ogólne wspólne obywateli oraz innych adresatów prawa.

Praktyka prowadzenia konsultacji

Rzetelne przeprowadzenie konsultacji jest procesem wymagającym przygotowania, czasu, a także pewnej wiedzy. Dobór właściwych narzędzi, za pomocą których przeprowadzone będą konsultacje, uzależniony jest od treści projektu, zakresu i intensywności jego oddziaływania. Podstawowym narzędziem stają się konsultacje online, które jednak także mogą mieć zróżnicowany charakter – wyłącznie zapewnienia publicznego dostępu do projektu lub aktywnego pozyskiwania opinii podmiotów, których udział w konsultacjach jest szczególnie istotny. Ważnym czynnikiem wskazującym na rzetelność prowadzonych konsultacji jest zapewnienie ich uczestnikom należytego czasu na przygotowanie i przekazanie opinii do projektu. W tym kontekście krytycznie należy ocenić wyznaczanie „standardowego" terminu 14 dni na przedstawienie stanowisk do obszernych, skomplikowanych prawnie czy budzących duże emocje społeczne projektów ustaw, jak miało to miejsce np. w przypadku rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz zmianie niektórych innych ustaw[2]. Projekt skierowano do konsultacji pismem z dnia 27 czerwca 2017 r., wyznaczając termin na zgłaszanie uwag na dzień 14 lipca. Z raportu z konsultacji wynika, że do projektu, mimo tak krótkiego i wyznaczonego w środku okresu wakacyjnego terminu, nadesłano ponad 300 stanowisk. Wyznaczanie zbyt krótkiego terminu na konsultacje zwraca uwagę szczególnie wtedy, gdy następne etapy procesu legislacyjnego następują z istotnym opóźnieniem w stosunku do etapu konsultacji, jak w omawianym przykładzie, kiedy projekt skierowany został do rozpatrzenia przez Komitet RM dopiero w styczniu 2018 r. Pozytywnie należy natomiast ocenić fakt, że w przywołanym piśmie

[2] Numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM UC27, następnie druk sejmowy nr 2412, VIII kadencja.

kierującym projekt do konsultacji od razu wyznaczono termin konferencji z udziałem podmiotów uczestniczących w konsultacjach – co stanowi doskonały przykład na realizację zasady przewidywalności konsultacji.

Na przeciwległym biegunie praktyki legislacyjnej plasuje się np. sposób konsultowania treści projektu ustawy Prawo przedsiębiorców[3], stanowiącego wraz z pakietem innych projektów ustaw tzw. Konstytucję dla biznesu. Wstępna koncepcja pakietu ustaw była przedmiotem prac Zespołu ds. Konstytucji Biznesu (organu pomocniczego Ministra Rozwoju i Finansów) oraz przedmiotem prekonsultacji w ramach Zespołu ds. Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (także organ pomocniczy tego Ministra), skupiającego przedstawicieli organizacji przedsiębiorców. Wstępny projekt ustawy został upubliczniony w listopadzie 2016 r., a następnie przekazany do szerokich konsultacji publicznych w lutym 2017 r. W kwietniu 2017 r. zorganizowano konferencję z udziałem podmiotów konsultujących. Ostatecznie projekt został skierowany do Sejmu w listopadzie 2017 r., co pozwala stwierdzić, że znaczną część czasu trwania rządowego procesu prawodawczego poświęcono na przeprowadzenie różnego rodzaju – specjalistycznych, a następnie otwartych – konsultacji.

Ciekawym przykładem na pogłębienie wiedzy płynącej z badań prowadzonych przez ekspertów (czego nie można wprost utożsamiać z konsultacjami publicznymi, ale co może stanowić cenne uzupełnienie tych konsultacji) jest sporządzenie do projektu ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym[4] raportu z badania pn. „Porównanie procesu odbioru tradycyjnych faktur papierowych oraz postulowanego procesu odbioru ustrukturyzowanych faktur elektronicznych w podmiotach sektora zamówień publicznych". Przedmiotem badania była więc estymacja skutków projektowanych przez projekt rozwiązań w porównaniu do obecnie obowiązujących procesów opartych na tradycyjnych, papierowych fakturach. W raporcie zostały przedstawione przyjęte hipotezy związane ze skutkami projektowanego aktu (skrócenie czasu obsługi pojedynczej faktury oraz zmniejszenie kosztów tego procesu) i wyniki przeprowadzonych badań.

Warte sygnalizacji jest także narzędzie w postaci tzw. prekonsultacji, kiedy przedmiotem oceny publicznej nie jest jeszcze projekt aktu normatywnego, ale są to zasadnicze elementy jego przyszłej konstrukcji albo nawet pytania o ocenę zasadności czy potrzeby wprowadzenia określonej regulacji. Przykładem tego typu działań były przeprowadzone w październiku 2018 r. przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego prekonsultacje dotyczące ochrony i użytkowania symboli państwowych, w których zadano respondentom trzy pytania dotyczące obecnego poziomu oraz potrzeby prawnego uszczegółowienia ochrony polskich symboli państwowych.

[3] Numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM UD195, następnie druk sejmowy nr 2051, VIII kadencja (pozostałe projekty pakietu: numery w Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM: UD196, UD197, UD198 i UD199, a następnie druki sejmowe – odpowiednio: nr 2052, nr 2053, nr 2054 i nr 2055, VIII kadencja).

[4] Numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM UC114, następnie druk sejmowy nr 2888, VIII kadencja.

Zainteresowane osoby mogły przesłać odpowiedź pocztą elektroniczną, pocztą tradycyjną lub wrzucić odpowiedzi do specjalnie wystawionej urny.

Podsumowanie

Racjonalny prawodawca powinien dbać o to, aby proces prawodawczy zorganizowany był nie tylko zgodnie z obowiązującymi przepisami, ale także racjonalnie, czyli w sposób optymalizujący przebieg tego procesu i efektywność wpływu przyszłej regulacji na rzeczywistość społeczną. Korzyści płynące z przeprowadzonych konsultacji jest wiele. Wśród nich warto wskazać na lepsze rozpoznanie grup odbiorców i interesariuszy proponowanego rozwiązania oraz ich stanowisk. Dzięki konsultacjom organ prowadzący prace nad projektem zyskuje także szansę na pozyskanie nowych koncepcji czy pomysłów, które – zależnie od etapu pracy i rodzaju aktu – mogą wpłynąć na poszerzenie zakresu przyszłej regulacji. Dzięki konsultacjom zyskuje się szansę na dokonanie korekty projektowanego rozwiązania bez potrzeby ewentualnej przyszłej nowelizacji aktu prawnego. Konsultacje angażujące przyszłych adresatów prawa pozwalają stworzyć też możliwość ograniczenia lub wykluczenia ewentualnego konfliktu związanego z wejściem w życie przyszłej regulacji i potrzebą zapewnienia jej egzekucji. Zaniechanie albo nierzetelne przeprowadzenie konsultacji stwarza dla jakości projektowanego aktu prawnego, a w konsekwencji dla przyszłego systemu prawnego, ryzyka stanowiące przeciwieństwo omówionych powyżej korzyści z przeprowadzenia konsultacji. W szczególności brak konsultacji może prowadzić do przygotowania projektu niezapewniającego pełnej i optymalnej co do metod realizacji celów założonych przez prawodawcę. Zaniechanie konsultacji może też wiązać się z brakiem identyfikacji ewentualnego błędu w tekście projektu. Przede wszystkim jednak nieprzeprowadzenie rzetelnych konsultacji powoduje, że proces prawodawczy prowadzony jest w pewnej izolacji od przyszłych adresatów prawa, co kłóci się z ideą budowy społeczeństwa obywatelskiego, współodpowiedzialnego za państwo. Konsultacje są więc istotne nie tylko w samym procesie przygotowywania projektu aktu prawnego. Rzetelnie przeprowadzone konsultacje pomagają zapewnić właściwą implementację samego aktu po jego wydaniu.

Problematyka DPL 5

Katarzyna MAJCHER
Krajowy Koordynator Transpozycji Dyrektyw, MSZ
wykładowca w projekcie LEGIS

NOTYFIKACJA PRZEPISÓW TECHNICZNYCH W RAMACH RZĄDOWEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO

Wprowadzenie

Jednym z rodzajów notyfikacji występującej w procesie legislacyjnym jest notyfikacja przepisów technicznych. Ma ona swą podstawę w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych[1], które stanowi wdrożenie w prawie polskim dyrektywy 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[2].

Notyfikacja techniczna to system powiadamiania o przepisach technicznych na etapie projektu aktu prawnego, w którym stosuje się zasadę *standstill*, czyli okres odroczenia wejścia w życie danego przepisu (wstrzymania procedury legislacyjnej), podczas którego KE i inne państwa członkowskie mogą zareagować w określonej formie na projektowaną przez państwo członkowskie regulację.

Obowiązkowi notyfikacji podlegają projektowane przepisy techniczne, a więc specyfikacje techniczne, zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego, przepisy zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu albo zakazujące świadczenia usług oraz inne wymagania. Zakres przedmiotowy obowiązku notyfikacji wynika z rozporządzenia RM w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów

[1] Dz. U. z 2002 r. poz. 2039, z późn. zm.

[2] Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, str. 1.

prawnych oraz dyrektywy 2015/1535. Kluczowe z tego punktu widzenia jest także orzecznictwo TSUE, który dokonując wykładni przepisów dyrektywy, pomaga we właściwym rozumieniu obowiązku notyfikacji.

Dyrektywa nakazuje państwom członkowskim, by przekazywały KE wszelkie projekty przepisów technicznych. Komisja i pozostałe państwa członkowskie są uprawnione do zgłaszania swoich uwag. Państwo, które dokonało notyfikacji, obowiązane jest do możliwie pełnego uwzględnienia tych uwag. Państwa członkowskie zobowiązane są co do zasady wstrzymać się z przyjęciem aktu prawnego (obowiązkowe wstrzymanie procedury legislacyjnej), tak aby umożliwić Komisji i innym państwom zbadanie notyfikowanego projektu i w razie konieczności zgłoszenie uwag.

Przepisy prawa UE nie określają krajowego organu właściwego w sprawach notyfikacji. Rozstrzygnięcie tej kwestii należy do kompetencji państw członkowskich.

Obowiązki uczestników systemu notyfikacji przepisów technicznych

Uczestnikami krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych są w zakresie przepisów technicznych **koordynator krajowego systemu, którym jest minister właściwy do spraw gospodarki, oraz ministrowie**[3].

Zgodnie z art. 38a ustawy o działach administracji rządowej[4] **minister kierujący określonym działem uczestniczy w krajowym systemie notyfikacji norm i aktów prawnych, a w szczególności jest obowiązany do niezwłocznego przekazania aktów prawnych i projektów aktów prawnych objętych tym systemem do koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, który dokonuje ich notyfikacji KE**. Jest on także zobowiązany do odniesienia się podczas prac nad notyfikowanymi projektami aktów prawnych do stanowisk zgłoszonych przez KE lub państwa członkowskie UE, a także do opracowywania stanowisk do projektów aktów prawnych notyfikowanych przez państwa członkowskie UE.

Także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych nakłada na ministra obowiązek niezwłocznego przekazania projektu krajowemu koordynatorowi[5], który dokonuje notyfikacji. Powtórzeniem tego obowiązku jest § 95 Regulaminu pracy RM oraz pkt 13 Procedury transpozycji aktów prawnych UE, w tym wykonywania zobowiązań legislacyjnych wynikających z orzeczeń TSUE i postępowań KE prowadzonych na podstawie art. 258 TFUE lub art. 260 TFUE.

[3] § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

[4] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.).

[5] § 9. Ministrowie po opracowaniu, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach, projektów aktów prawnych zawierających przepisy techniczne, przekazują niezwłocznie projekty tych aktów koordynatorowi krajowego systemu w celu dokonania notyfikacji. (…).

Odpowiedzialność za podjęcie decyzji o dokonaniu notyfikacji lub stwierdzenie braku konieczności notyfikacji spoczywa na właściwym merytorycznie ministrze, co znalazło swe potwierdzenie w ustaleniu KSE z dnia 31 października 2012 r.

Uwagi do obowiązku notyfikacji

Kwestia, czy w danym przypadku istnieje obowiązek notyfikacji, może być oceniana w ramach procesu uzgodnień i opiniowania projektu przez pozostałych uczestników procesu legislacyjnego. Punktem wyjścia tej oceny może być uzasadnienie projektu aktu normatywnego, które powinno zawierać ocenę organu wnioskującego[6], czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych[7]. W przypadku gdy w ocenie ministra nie podlega temu obowiązkowi, uzasadnienie powinno wskazywać taką informację.

Z pewnością zagadnienie to jest przedmiotem analizy dokonywanej przez ministra właściwego do spraw członkostwa, który w ramach uzgodnień projektu aktu normatywnego, a także na kolejnych etapach rządowego procesu legislacyjnego przedstawia opinię o zgodności projektu z prawem UE (§ 42 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy RM). W przypadku gdy istnieje ryzyko, że stanowione przepisy mają charakter przepisów technicznych, minister zwraca na to uwagę w swojej opinii, informując jednocześnie o potrzebie zasięgnięcia w tym zakresie opinii krajowego koordynatora. Należy bowiem pamiętać, że choć koordynatorem krajowego systemu jest minister właściwy do spraw gospodarki, nie opiniuje on w tym zakresie wszystkich projektów aktów prawnych w ramach procesu uzgodnień międzyresortowych. **Projektodawca powinien więc wystąpić do koordynatora krajowego z prośbą o wydanie opinii co do istnienia obowiązku notyfikacji w przypadku powzięcia jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie, zawsze natomiast w przypadku, gdy na takowe uwagę zwraca minister właściwy do spraw członkostwa.**

Może się zdarzyć, że organ wnioskujący (projektodawca) nie zgadza się z uwagami zgłaszanymi przez pozostałych uczestników procesu legislacyjnego co do konieczności notyfikacji. W takiej sytuacji w przypadku projektu rozporządzenia projektodawca nie dokonuje notyfikacji przepisów. Jeśli zaś chodzi o projekt ustawy, projektodawca często przedstawia jedynie swoje odniesienie się do uwag, nie zawsze zasięga jednak opinii krajowego koordynatora.

Konsekwencje niedopełnienia obowiązku notyfikacji

Z orzecznictwa TSUE[8] wynika, że przepisy dyrektywy nakładające na państwa członkowskie obowiązek notyfikacji przepisów technicznych są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe oraz

[6] Członek RM, Szef KPRM lub inny podmiot upoważniony do opracowania i prowadzenia procesu uzgodnień, zgodnie z § 20 Regulaminu pracy RM.

[7] § 27 ust. 3 pkt 4b Regulamin pracy RM.

[8] Zob. w szczególności wyroki TSUE w sprawach: C-194/94 „CIA Security"; C-226/97 „Lemmens"; C-443/98 „Unilever".

mogą być przywoływane przez jednostki bezpośrednio w postępowaniu przed sądem. **Niedopełnienie obowiązku notyfikacji skutkuje niemożnością stosowania przepisu technicznego oraz pozbawieniem go mocy wiążącej w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych.** W przypadku powołania się przez jednostkę na niedopełnienie obowiązku notyfikacji przed sądem krajowym sąd odmawia zastosowania przepisu technicznego nienotyfikowanego lub przyjętego w okresie obowiązkowego wstrzymania procedury legislacyjnej. W konsekwencji przepisy, które nie zostały notyfikowane, nie mogą być egzekwowane w całym okresie obowiązywania aż do momentu usunięcia wady, co może nastąpić jedynie poprzez wszczęcie prac legislacyjnych, w ramach których projekt ustawy zostanie notyfikowany. Tak więc skutki, jakie wiążą się z niewykonaniem obowiązku notyfikacji, są bardzo dotkliwe. W celu zminimalizowania tego ryzyka minister prowadzący prace legislacyjne powinien podjąć wszelkie możliwe działania, aby nie doszło do naruszenia obowiązku notyfikacji.

Podsumowanie

Rekomendowaną dobrą praktyką legislacyjną byłoby omawianie poważnych rozbieżności co do istnienia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych lub jego zakresu na posiedzeniu Stałego Komitetu RM. Dyskusja z udziałem zainteresowanych ministerstw pozwoliłaby w praktyce ujednolicić podejście do procedury notyfikacji przepisów technicznych – z czasem pomóc w zniwelowaniu (do minimum) wątpliwości i sporów.

Notyfikacja przepisów technicznych znajdujących się w projektach ustaw odbywa się po przyjęciu projektu ustawy przez RM (§ 130 ust. 1 Regulaminu), w przypadku projektu rozporządzenia Prezesa RM przed skierowaniem do podpisu (§ 135 ust. 1 pkt 2), w przypadku zaś projektu rozporządzenia RM – po rozpatrzeniu projektu przez RM (§ 136 ust. 1), a więc w każdym przypadku po rozpatrzeniu projektu przez Stały Komitet RM. Nie generowałoby to więc jakichkolwiek opóźnień w procesie legislacyjnym. Przepisy techniczne mogą zawierać się także w projektach rozporządzeń wydawanych przez ministrów. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby projekt taki skierować na posiedzenie Stałego Komitetu RM w celu przedyskutowania tej kwestii.

Tytułem uzupełnienia omawianej problematyki notyfikacji przepisów technicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego warto zaznaczyć, że w przeciwieństwie do Regulaminu pracy RM Regulamin Sejmu nie zawiera żadnych przepisów dotyczących obowiązku notyfikacji. Brak jest także przepisów rangi ustawowej, które dotyczyłyby tej kwestii. W przypadku poselskich projektów ustaw należy uznać, że organem właściwym w zakresie notyfikacji jest Marszałek Sejmu. Reguła ta wynika z art. 10 ust. 1 pkt 10a Regulaminu Sejmu. Ewentualne rozbieżności w tym zakresie wyjaśniane są w ramach procedur sejmowych.

Problematyka DPL 6

Adam NIEMCZEWSKI
wicedyrektor Biura Legislacyjnego, Kancelaria Senatu

OKREŚLANIE TERMINÓW WEJŚCIA W ŻYCIE PROJEKTOWANYCH USTAW A ETAP PRAC PARLAMENTARNYCH

Wprowadzenie

Zakładany w projekcie ustawy termin wejścia jej w życie musi uwzględniać wszystkie etapy procedury parlamentarnej oraz termin zagwarantowany przez Konstytucję RP dla Prezydenta RP na podpisanie ustawy. W szczególności zakładany w projekcie termin wejścia w życie ustawy powinien odzwierciedlać odpowiednią dla danej materii *vacatio legis*. Szczególne zagrożenia pojawiają się w chwili określania terminu wejścia ustawy w życie dniem kalendarzowym oraz w pierwszym dniu miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia. W tym momencie projektodawca oraz pozostali uczestnicy procesu legislacyjnego ryzykują, iż akt prawny nie będzie miał odpowiedniej *vacatio legis* lub wejdzie w życie z mocą wsteczną. W obu przypadkach przepisy o wejściu w życie ustawy mogą być uznane za sprzeczne z Konstytucją RP.

Ustalenie odpowiedniej *vacatio legis* a tempo procesu legislacyjnego

Projekt ustawy należy wnosić w odpowiednim terminie, uwzględniającym nie tylko zakładany dzień wejścia ustawy w życie, ale również wszystkie etapy procedury parlamentarnej oraz termin zagwarantowany przez Konstytucję RP dla Prezydenta RP na podpisanie ustawy. Oczywiste jest, że im bardziej skomplikowany, złożony lub obszerny projekt aktu prawnego, tym z większą uwagą należy zaplanować zakładany w projekcie termin wejścia w życie ustawy, tak aby odzwierciedlić właściwą dla danej materii *vacatio legis*.

Określenie odpowiedniej *vacatio legis* jest ściśle związane z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Celem wyznaczenia prawidłowej *vacatio legis* jest stworzenie adresatom norm prawnych odpowiedniego czasu „na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”[1]. TK zwracał uwagę, iż: „Jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres «spoczywania» aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi przede wszystkim w wypadku regulowania nowych materii prawnych”. Zdaniem Trybunału: „Ocena, czy prawodawca posłużył się odpowiednim okresem spoczynku ustawy, dokonywana jest zawsze w odniesieniu do całokształtu okoliczności wyznaczających sytuację normatywną adresatów prawa. W szczególności dotyczy przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach oraz tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych”. Trybunał podkreślał, że: „Wśród czynników decydujących o długości *vacatio legis* można odnaleźć w szczególności stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresatów wprowadzanych unormowań oraz okoliczność, czy umożliwiono im zapoznanie się z ich treścią”.

Jeżeli zakładany termin wejścia w życie ustawy zostanie określony z uwzględnieniem odpowiedniej dla danej regulacji *vacatio legis*, należy w oparciu o przepisy Konstytucji RP, ustaw oraz Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu określić (zaplanować) normalny, wynikający z podstawowych przepisów przebieg procedury kończący się podpisem Prezydenta RP oraz promulgacją aktu prawnego.

Szczególne zagrożenia pojawiają się przy wyznaczeniu dnia wejścia ustawy w życie datą oznaczoną dniem kalendarzowym albo pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia. Takie określenie daty wejścia ustawy w życie[2], dopuszczalne na gruncie ZTP, powoduje potencjalne zagrożenie, iż podmioty uczestniczące w procesie tworzenia aktu prawnego nie tylko nie mogą skorzystać z przyznanego przez ustrojodawcę czasu na podjęcie decyzji odnoście do tego aktu, ale w szczególnych okolicznościach także to, iż:

- nie zostaną przeprowadzone konsultacje w terminach przewidzianych w ustawach lub
- wewnętrzne procedury parlamentarne zostaną skrócone bez szczególnego uzasadnienia lub
- nie da się określić odpowiedniej *vacatio legis* danego aktu lub
- nastąpi nieuzasadniona, przypadkowa retroaktywność przepisów.

Zgodnie z Konstytucją RP Sejm nie ma określonego terminu na rozpatrzenie ustawy. Termin rozpatrzenia projektu ustawy jest wynikiem czynników organizacyjnych i politycznych, tylko nieznacznie ograniczonych przez przepisy Regulaminu Sejmu. Nawet te nieliczne terminy mogą

[1] Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116; dalsze cytaty w tym akapicie również pochodzą z tego wyroku.

[2] Należy jednak pamiętać, iż czasem określenie dnia wejścia ustawy w życie dniem kalendarzowym jest jedyną dopuszczalną formą, np. w ustawach dotyczących podatków o charakterze rocznym, nowelizacji ustaw w czasie *vacatio legis* itd.

być w większości przypadków skracane. Natomiast dla pozostałych podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym (Senatu i Prezydenta RP) Konstytucja RP przewiduje nieprzekraczalne terminy na podjęcie decyzji odnośnie do rozpatrywanych ustaw. Również te podmioty mogą skrócić okres rozpatrywania ustaw, ale powinno to wynikać z uzasadnionych przesłanek, a nie wyłącznie z konieczności dostosowania się do zaproponowanego terminu wejścia ustawy w życie. Jak stwierdził TK w sprawie K 4/06: „Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności”[3]. Natomiast w innym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że „(…) nazbyt pośpieszne uchwalanie ustaw nie jest pożądane, może jednak być niezbędne ze względu na stan spraw państwowych, wymogi prawne czy też konkretną sytuację faktyczną. Znane są sytuacje, gdy określone projekty ustaw były uchwalane i publikowane w Dzienniku Ustaw w ciągu trzech – czterech dni, co – samo w sobie – nie oznaczało jednak złamania Konstytucji. Ustawodawca powinien – w miarę możliwości – unikać tego rodzaju działań, niekiedy jednak są one konieczne (…)”[4].

Jeżeli nie zachodzą takie wskazane wyżej szczególne okoliczności, podmiot uczestniczący w procesie tworzenia aktu prawnego, w którym zaproponowano stosunkowo bliską datę wejścia ustawy w życie oznaczoną datą dzienną, staje w obliczu swoistego rodzaju pułapki: albo skróci swoje procedury, albo ustawa zostanie ogłoszona bez odpowiedniego *vacatio legis*, albo wręcz, bez szczególnego uzasadnienia, ustawa wejdzie w życie z mocą wsteczną. **Tak więc to nie zaplanowany termin wejścia ustawy w życie determinuje tempo prac parlamentarnych, a istota sprawy, w której następuje interwencja regulacyjna.**

Zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP: „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Przyznany Prezydentowi RP czas na podjęcie decyzji nie może być iluzoryczny, a już sama sugestia w postaci określenia terminu wejścia jej w życie z pomięciem terminu na podpisanie ustawy może być uznana za naruszającą Konstytucję RP.

TK zwrócił uwagę, że przebieg procesu legislacyjnego może sprawić, iż Prezydent RP jako uczestnik tego procesu zostaje postawiony „w sytuacji, w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałby naruszenie art. 2 Konstytucji RP i wywodzonej z niego zasady *lex retro non agit*. W każdym więc wypadku musiałoby dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu głowy państwa w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne (…)”[5]. Podobnie we wcześniejszym orzeczeniu Trybunał stwierdził, iż samo „[o]kreślenie dnia wejścia ustawy zmieniającej w życie z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji RP terminu podjęcia decyzji co do podpisania

[3] Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32.

[4] Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59.

[5] Wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 39.

ustawy stanowi wystarczającą przesłankę stwierdzenia, że w badanej sprawie naruszono nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*"[6].

W mniejszym stopniu zagadnienie to dotyczy Senatu, który ma większe możliwości oddziaływania na treść ustawy, proponując poprawkę, która zmieni termin wejścia w życie ustawy, tak aby zachować odpowiednią *vacatio legis* albo wręcz zapobiec retroakcji uchwalanej ustawy. Jednak przekazywanie do Senatu ustawy uchwalonej z oznaczonym dniem wejścia w życie datą dzienną, która mieści się w 30-dniowym zagwarantowanym konstytucyjnie terminie na rozpatrzenie ustawy, także powinno być traktowane jako działanie dopuszczalne wyłącznie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. Ewentualne przyspieszenie prac parlamentarnych nie może wynikać z pułapki terminu wejścia jej życie, a jedynie z istoty sprawy regulowanej ustawą.

Określenie terminu wejścia ustawy w życie dniem kalendarzowym oraz pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia

Zastosowanie oznaczenia wejścia ustawy w życie datą dzienną bez uwzględnienia przebiegu procesu legislacyjnego może prowadzić także do naruszenia art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Tak zresztą wypowiedział się TK w sprawie K 27/01: „(…) ustawodawca zastosował niezbyt fortunny, kalendarzowy termin określenia chwili wejścia w życie ustawy. Następstwem braku przezorności ustawodawcy jest powstanie wyraźnej kolizji pomiędzy okresem faktycznego kontynuowania procesu legislacyjnego, wraz z promulgacją i publikacją, a oznaczonym przez ustawodawcę terminem wejścia w życie produktu tego postępowania. Decydując się na oznaczenie dnia wejścia w życie ustawy przez wskazanie terminu kalendarzowego ustawodawca powinien przewidzieć czas wystarczający nie tylko na dalsze etapy procesu ustawodawczego, łącznie z ich ostatnim stadium w postaci należytego ogłoszenia ustawy, ale także zapewnić zachowanie odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*. (…) Żadne względy nie mogą natomiast uzasadniać naruszenia wymagania określonego w art. 88 ust. 1 Konstytucji (…). Taki sposób oznaczenia terminu wejścia w życie ustawy godzi w wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę zakazującą nadawania normie prawnej mocy wstecznej"[7].

Z powyższych względów **z oznaczania terminu wejścia w życie ustawy kalendarzowo należy korzystać wyjątkowo**: „w sytuacjach, gdy termin wejścia w życie danego aktu normatywnego ma być stosunkowo odległy od terminu jego ogłoszenia. (…) Długi okres *vacatio legis* jest najwłaściwszy, gdy dany akt jest obszerny lub skomplikowany albo gdy wprowadza rozwiązania znacząco odbiegające od dotychczasowego stanu prawnego w danej dziedzinie stosunków społecznych"[8].

[6] Wyrok TK z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83.

[7] Wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209.

[8] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 336.

Należy zaznaczyć, iż również oznaczenie dnia wejścia ustawy w życie zgodnie z § 45 ust. 1 pkt 3 ZTP: „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia", tylko pozornie gwarantuje podmiotom uczestniczącym w procesie tworzenia prawa bezpieczne określenie dnia wejścia aktu prawnego w życie. **Zarówno projektodawca aktu, jak i podmioty uczestniczące w procesie legislacyjnym nie mają kontroli nad ustaleniem odpowiedniej *vacatio legis* ustawy.** W zależności od dnia ogłoszenia ustawy będzie to albo cały miesiąc, albo tylko jeden dzień. Niedopuszczalne jest pozostawienie tego przypadkowi. Aby uniknąć tego rodzaju zagrożenia, należy zastosować przepis § 45 ust. 1 pkt 3a ZTP, zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia". Przepis ten zachowuje cele poprzedniego rozwiązania (wejście ustawy z początkiem miesiąca) przy poszanowaniu wyznaczonej minimalnej *vacatio legis*.

Przykład 1 – błędne zastosowanie przepisu:

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1734)

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 31 grudnia 2013 r. – w efekcie *vacatio legis* ukształtowała się przypadkowo i wyniosła jeden dzień. Nie było żadnego uzasadnienia dla tak krótkiego okresu *vacatio legis*.

Przykład 2 – prawidłowe zastosowanie przepisu:

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195)

Art. 58. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 53, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 17 lutego 2016 r. – w tym przypadku zagwarantowano co najmniej miesięczny okres *vacatio legis*. Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 2016 r.

Przykład 3 – błędne zastosowanie przepisu:

Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz. U. poz. 2529)

Art. 20. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

Ustawa powstała na podstawie projektu złożonego do Sejmu 12 października 2018 r. Została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 31 grudnia 2018 r. W tym przypadku, podobnie jak w przykładzie 1, *vacatio legis* była przypadkowa – wyniosła jeden dzień. Także tym razem nie było żadnego uzasadnienia dla tak krótkiego okresu *vacatio legis*.

Przykład 4 – prawidłowe zastosowanie przepisu:

Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. poz. 771)

Art. 306. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., z wyjątkiem:

1) art. 12 ust. 1 i art. 289, które wchodzą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;

2) art. 269 i art. 297, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

To przykład prawidłowej reakcji na przebieg procesu legislacyjnego. Ustawa powstała na podstawie projektu złożonego 24 maja 2017 r. Przewidywała termin wejścia ustawy w życie 1 stycznia 2018 r. W wyniku prac legislacyjnych w Sejmie dwukrotnie zmieniano ten termin: na 1 lipca 2018 r., a następnie na 1 stycznia 2019 r. Ustawę ogłoszono w Dzienniku Ustaw z dnia 25 kwietnia 2018 r.

Podsumowanie

Określenie terminu wejścia ustawy w życie powinno wynikać wyłącznie z ustalonej dla danej sprawy *vacatio legis*. Zaplanowany termin wejścia ustawy w życie musi uwzględniać przebieg procedury parlamentarnej, uprawnienia Prezydenta RP oraz czas na publikację aktu w Dzienniku Ustaw. Szczególnie ostrożnie należy posługiwać się oznaczeniem terminu wejścia ustawy w życie kalendarzowo oraz pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia. Zastosowana technika legislacyjna na oznaczenie terminu wejścia ustawy w życie nie może, bez szczególnego uzasadnienia, determinować tempa prac parlamentarnych lub powodować przypadkowość *vacatio legis* danej regulacji. Natomiast niedopuszczalne jest takie oznaczenie terminu wejścia ustawy w życie, które stanowi swoistą konstytucyjną pułapkę dla uczestników procesu legislacyjnego.

Problematyka DPL 7

dr Piotr KĘDZIORA
dyrektor Biura Legislacyjnego, Kancelaria Sejmu
wykładowca w projekcie LEGIS

POPRAWKA W POSTĘPOWANIU USTAWODAWCZYM

Wprowadzenie

Pojęcie poprawki w postępowaniu ustawodawczym występuje zarówno w Konstytucji RP, jak i w regulaminach Sejmu i Senatu, nie zostało ono jednak zdefiniowane ani na poziomie konstytucyjnym, ani w regulaminach izb[1]. Instytucja poprawki jest ściśle związana z funkcjonowaniem parlamentu, wchodząc w zakres klasycznej materii dotyczącej procedury ustawodawczej[2]. Nieodłączną cechą postępowania ustawodawczego, co podkreśla także Trybunał Konstytucyjny, jest bowiem możliwość wnoszenia poprawek do projektu ustawy, a następnie do ustawy uchwalonej przez Sejm[3]. Mimo braku legalnej definicji pojęcie poprawki można ustalić w drodze wykładni systemowej, analizując przepisy Konstytucji RP, które dotyczą postępowania ustawodawczego, oraz przepisy odnoszące się do relacji między konstytucyjnymi organami uczestniczącymi w postępowaniu ustawodawczym. W tym celu można sięgnąć do ustaleń doktryny i za M. Kudejem powtórzyć, że poprawka do projektu ustawy to wniosek legislacyjny, który

[1] Szeroko na temat poprawki zob. P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 71 i n.

[2] J. Repel, *Artykuł 119*, (w:) J. Boć (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji R.P. z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 199. Autor zauważa też, że konstytucjonalizacja tej materii nastąpiła w Małej Konstytucji z 1992 r. (art. 15).

[3] Zob. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49, w którym Trybunał stwierdził, że „(…) wykonanie inicjatywy ustawodawczej polega na wniesieniu do Sejmu projektu kwalifikującego się do uchwalenia, nie powinno być opacznie rozumiane. Nie wynika z niego w szczególności, iżby wykluczona była jego modyfikacja podczas rozpatrywania projektu przez izby ustawodawcze. Konstytucja nie zakazuje dokonywania w toku prac ustawodawczych zmian w tekście wniesionego projektu. Przeciwnie, prawo wnoszenia poprawek do projektu jest zakotwiczone w samej Konstytucji".

ma prowadzić do zmian merytorycznych w projektowanym rozwiązaniu prawnym poprzez wykreślenie, dopisanie lub zastąpienie określonych wyrazów[4]. Generalnie w sensie technicznym zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie poprawka jest określana jako propozycja skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi[5]. Już w tym miejscu należy zwrócić uwagę, że takie rozumienie poprawki zakłada związek poprawki z pewnym „elementem bazowym", a więc tym, do czego się ona odnosi, czyli z projektem ustawy. Jest to aspekt podkreślany zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie TK, który będzie miał znaczenie przy omawianiu dopuszczalnego zakresu poprawek. Szczególne miejsce w tych rozważaniach zajmie zagadnienie materii poprawek, tzn. ich dopuszczalnego zakresu, który uzależniony jest od materii procedowanego projektu ustawy (bądź ustawy) oraz od fazy postępowania ustawodawczego, w której wnoszone są poprawki.

Uprawnione podmioty i wymogi formalne poprawek

Podmioty uprawnione do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm zostały wymienione w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP i są to wnioskodawca projektu, posłowie i RM. Należy wspomnieć o kontrowersjach dotyczących uprawnienia posłów do zgłaszania poprawek. Tradycyjnie było ono postrzegane jako uprawnienie o charakterze indywidualnym (mimo liczby mnogiej użytej w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP), w przeciwieństwie do kolektywnego charakteru poselskiej inicjatywy ustawodawczej[6]. Indywidualny charakter poprawki akcentowało również orzecznictwo TK[7]. Tak też pozostało na etapie rozpatrzenia projektu ustawy między pierwszym a drugim czytaniem, kiedy co do zasady prawo zgłaszania poprawek przysługuje indywidualnym posłom. Inaczej sytuacja przedstawia się w niektórych tzw. trybach szczególnych. Zgodnie z art. 86f ust. 1 Regulaminu Sejmu poprawkę do projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP może zgłosić w formie pisemnej na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej grupa co najmniej 5 posłów; analogicznie w przypadku wniosku mniejszości, przy czym ten poza wynikającymi z niego konsekwencjami dla tekstu projektu ustawy powinien mieć dołączone uzasadnienie. Na podstawie art. 93 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w tzw. trybie kodeksowym, wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję Nadzwyczajną mogą być zamieszczone w sprawozdaniu Komisji jako wnioski mniejszości, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 posłów – członków Komisji Nadzwyczajnej, zgodnie zaś z art. 95d ust. 1 Regulaminu Sejmu poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo UE

[4] Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 65.

[5] Zob. K. Kubuj, M. Laskowska, *Instytucja poprawki legislacyjnej a kontrola legalności ustawy*, (w:) P. Radziewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015, s. 129 i literatura tam podana. Zob. też wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21.

[6] Zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, (w:) J. Trzciński (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 100–101.

[7] Zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, w którym Trybunał stwierdził, że „(…) choć nigdy nie zostało to przesądzone jednoznacznie w tekstach konstytucyjnych – to polskie prawo parlamentarne zawsze uznawało charakter kolektywny prawa inicjatywy ustawodawczej, a charakter indywidualny – prawa zgłaszania poprawek".

może na posiedzeniu komisji zgłosić grupa co najmniej 3 posłów. Natomiast zmiany dotyczące drugiego czytania, wprowadzone w Regulaminie Sejmu w 2004 r., przesądziły o odejściu na tym etapie od indywidualnego charakteru poprawek poselskich. Dziś, jeśli chodzi o posłów, poprawki w czasie drugiego czytania może zgłaszać grupa co najmniej 15 posłów, przewodniczący klubu lub koła albo upoważniony przez niego wiceprzewodniczący – w imieniu klubu lub koła. Odejście od indywidualnego charakteru poprawek na tym etapie budzi wątpliwości w doktrynie[8]. Ponadto od 2015 r. jednym ze sposobów załatwienia petycji jest możliwość wniesienia przez Komisję do spraw Petycji poprawki lub wniosku do projektu ustawy albo uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową bądź w czasie drugiego czytania projektu. Jest to wyjątkowe na gruncie Regulaminu Sejmu prawo komisji do wnoszenia poprawek w trakcie postępowania ustawodawczego[9]. Należy też przypomnieć, że dyskusje w doktrynie budzi zagadnienie uprawnienia przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli do zgłaszania poprawek w trakcie prac w Sejmie, choć praktyka parlamentarna, tak jak część przedstawicieli doktryny, wskazuje na możliwość realizacji tego konstytucyjnego uprawnienia przez przedstawiciela[10]. W praktyce parlamentarnej podmiotami wnoszącymi poprawki na etapie prac w Sejmie są przede wszystkim posłowie. Dotyczy to zarówno etapu prac komisyjnych, jak i etapu drugiego czytania, przy czym w przypadku projektów wniesionych z inicjatywy RM, poza poprawkami wnoszonymi przez przedstawicieli opozycji parlamentarnej, są to zazwyczaj poprawki przygotowane faktycznie z inicjatywy strony rządowej[11].

Regulamin Sejmu, w ramach autonomii wynikającej z art. 112 Konstytucji RP, określa, na którym etapie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm możliwe jest wnoszenie poprawek. Jest to przede wszystkim etap rozpatrzenia projektu ustawy w komisji (bądź w podkomisji, jeśli komisja

[8] Zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze…*, op. cit., s. 100–101; P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu…*, op. cit., s. 254 i n.

[9] Ponadto, na podstawie art. 83 ust. 2 Regulaminu Sejmu, szczególne uprawnienia przysługują Komisji Ustawodawczej, która ma prawo do zamieszczania swoich poprawek w sprawozdaniach innych komisji, z tym że są to przepisy niestosowane w praktyce parlamentarnej.

[10] Krytycznie w przedmiocie uprawnień przedstawiciela komitetu zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli, ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 181–188; pogląd przeciwny zob. L. Garlicki, *Uwaga 10. do art. 119 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 11; A. Szmyt, *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „PS" 2010, nr 1, s. 167–168; zob. też P. Chybalski, *Opinia w sprawie statusu i uprawnień osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad poselskim projektem ustawy*, „PS" 2014, nr 2, s. 128–129. Autor opinii formułuje też uwagi *de lege ferenda*.

[11] Jest to istotne, ponieważ projekty rządowe cechuje szybkość postępowania w Sejmie, a także największa efektywność, tzn. w przypadku tych projektów mamy do czynienia z największym odsetkiem ustaw uchwalonych w stosunku do projektów wniesionych. W IV kadencji Sejmu RM wniosła 808 projektów ustaw, co stanowiło 63,8% wszystkich wniesionych projektów (efektywność kształtowała się na poziomie 91,7%), w V kadencji było to 377 projektów, co stanowiło 53,2% spośród wszystkich wniesionych projektów ustaw (efektywność 77,9%). W VI kadencji RM wniosła 674 projekty ustaw, co stanowiło 44,6% wszystkich wniesionych projektów (efektywność 96,7%). W VII kadencji Sejmu RM wniosła 463 projekty ustaw, co stanowiło 35,62% wszystkich wniesionych projektów ustaw (w tej kadencji więcej projektów wniesionych zostało przez grupy posłów). Efektywność projektów rządowych w VII kadencji Sejmu ukształtowała się na poziomie 97,2%. W VIII kadencji przez RM zostało wniesionych 618 projektów, stanowiących nieco ponad 50% wszystkich wniesionych projektów ustaw (efektywność 93,8%). Dane na podstawie Systemu Informacyjnego Sejmu. Dane z VIII kadencji na 10 czerwca 2019 r.

zdecyduje się ją powołać) między pierwszym a drugim czytaniem oraz faza drugiego czytania. Wprawdzie zgodnie z art. 38 Regulaminu Sejmu każdy poseł może wziąć udział w posiedzeniu komisji, którego przedmiotem jest pierwsze czytanie projektu ustawy, albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek, jednak poprawki, nawet gdyby były zgłoszone na tym etapie (w praktyce parlamentarnej trudno wskazać taki przypadek), to ich rozpatrzenie byłoby możliwe dopiero w trakcie prac nad projektem po zakończeniu pierwszego czytania[12]. Ponadto przepisy Regulaminu Sejmu w art. 36 ust. 1a–1c statuują instytucję autopoprawki[13]. Nie jest to jednak poprawka, o której mowa w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ może być wniesiona tylko przed pierwszym czytaniem, a więc przed rozpatrzeniem projektu przez Sejm.

Odnośnie do wymogów formalnych na etapie sejmowym należy stwierdzić, że obecnie na wszystkich etapach, kiedy Regulamin Sejmu przewiduje możliwość zgłaszania poprawek, obowiązuje wymóg pisemności[14]. Po ustnym zgłoszeniu odpowiednio przewodniczącemu komisji bądź podkomisji (na etapie rozpatrzenia projektu) albo Marszałkowi Sejmu (na etapie drugiego czytania) poprawki zgłasza się na piśmie. Ponadto poprawki powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu. Chodzi o konsekwencje o charakterze prawnolegislacyjnym. W praktyce parlamentarnej realizacja tego ostatniego wymogu często pozostawia wiele do życzenia, przede wszystkim na etapie prac w komisji i podkomisji, które zazwyczaj cechuje duża dynamika, co sprawia, że wskazywanie konsekwencji poprawek spoczywa na przedstawicielach Biura Legislacyjnego uczestniczących w pracach.

Na senackim etapie prac parlamentarnych, kiedy izba druga odnosi się do ustawy uchwalonej przez Sejm, uprawnionym podmiotem do zgłoszenia poprawek jest wyłącznie Senat *in pleno*[15].

Materia poprawki

Dopuszczalny zakres poprawek zgłaszanych na parlamentarnym etapie procesu ustawodawczego jest zagadnieniem złożonym. Zakres ten nie wynika wprost z przepisów Konstytucji[16] czy regulaminów, szczegółowe omówienie tej problematyki wymagałoby zaś analizy konkretnych przykładów pod kątem materii zgłaszanych poprawek i przebiegu postępowania ustawodawczego, co wykracza poza ramy artykułu. Możliwe jest jednak poprzez odniesienie do bogatego

[12] Więcej na ten temat zob. P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu…*, op. cit., s. 240–241.

[13] Zgodnie z tymi przepisami wnioskodawca (nie dotyczy to projektów wniesionych z inicjatywy obywateli) ma prawo do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu. Do autopoprawki dołącza się uzasadnienie, tak jak do projektu ustawy. Z uwagi na etap wniesienia autopoprawki jej tekst jest wprowadzany do projektu ustawy bez konieczności głosowania.

[14] Mający istotne znaczenie w praktyce parlamentarnej wymóg pisemności poprawek na etapie prac komisyjnych powrócił do Regulaminu Sejmu w obszernej jego nowelizacji z 19 grudnia 2008 r. Zob. druk sejmowy nr 988/VI kadencja.

[15] Omówienie etapu prac w Senacie z uwzględnieniem roli komisji senackich jest przedmiotem odrębnego artykułu.

[16] Wyjątek stanowią przepisy art. 220 ust. 1 Konstytucji RP (zakres poprawek w Sejmie) i art. 235 ust. 2 Konstytucji RP (wykluczenie poprawek Senatu).

orzecznictwa trybunalskiego, dotyczącego przecież konkretnych przypadków, wskazanie mechanizmów oceny konstytucyjności poprawek zgłaszanych w postępowaniu ustawodawczym.

Generalnie zakres poprawek zgłaszanych w trakcie postępowania ustawodawczego jest ograniczony i zależny od materii wniesionego projektu ustawy (w Sejmie), od materii uchwalonej przez Sejm ustawy (w Senacie), a także od etapu postępowania, na którym zgłaszane są poprawki. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przeprowadził rozróżnienie pomiędzy pojęciem inicjatywy ustawodawczej, poprawką zgłaszaną na etapie sejmowym oraz senacką poprawką do ustawy.

Punktem wyjścia do rozważań dotyczących poprawek na etapie prac w Sejmie jest związek poprawki z materią projektu wniesionego do laski marszałkowskiej. Treść projektu ustawy zgodnie z zasadą trzech czytań, zanim zostanie uchwalona, poddawana jest pełnej procedurze ustawodawczej. Poprawka ma zawsze charakter wtórny, niesamodzielny w stosunku do projektu ustawy wniesionego do Sejmu. Nigdy też nie przechodzi pełnej procedury rozpatrzenia. Jak stwierdził Trybunał w sprawie K 25/98: „(…) z konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy »poprawką« a »inicjatywą ustawodawczą« (…) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem (…). Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu (…)”[17]. Stwierdzenie to zachowuje aktualność tak w odniesieniu do prac w Sejmie, jak i w Senacie. Treść projektu ustawy podlega modyfikacjom, co znajduje potwierdzenie w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, jednak jak zauważył Trybunał we wspomnianym już wyroku w sprawie K 37/03: „[P] oprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego (…). Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”. Powyższe stwierdzenie znajduje oparcie w konstytucyjnej zasadzie trzech czytań, która służyć ma wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy i wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania rozwiązań. W badanym przypadku, analizując treść wniesionych poprawek, Trybunał podkreślił znaczenie „zakresowej tożsamości” projektu ustawy przez całą procedurę jego rozpatrzenia. Oznacza to, że wprowadzenie – nawet na wczesnym etapie postępowania ustawodawczego (między pierwszym a drugim czytaniem) – nowych treści zaburzających „zakresową tożsamość” projektu może zostać zakwalifikowane jako naruszenie

[17] Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23.

art. 119 ust. 1. Zatem dopuszczalny zakres poprawek ograniczony jest zakresem przedmiotowym projektu, poprawki mogą ten zakres modyfikować (pogłębiać), ale wyjście poza niego niesie ze sobą ryzyko niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady trzech czytań. Jak obrazowo stwierdził Trybunał w sprawie K 37/03: „(…) za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z Regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od »projektu wyjściowego«, że jest to w istocie inny projekt ustawy". Poza kryterium oceny nowości normatywnej wnoszonych poprawek (bezpośredniego związku lub jego braku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu) Trybunał wielokrotnie podkreślał znaczenie stadium postępowania, na jakim wnoszone są poprawki. Zakres konstytucyjnie dopuszczalnych poprawek zmniejsza się wraz z zaawansowaniem postępowania ustawodawczego[18]. Najszerszy zakres wnoszonych poprawek możliwy jest na etapie rozpatrzenia projektu ustawy przez komisję, a więc między pierwszym a drugim czytaniem. Jest to w ocenie Trybunału wczesny etap procesu, który daje jeszcze możliwość szczegółowego rozpatrzenia poprawek i przeprowadzenia konsultacji proponowanych rozwiązań[19]. Należy jednak pamiętać o tym, że jak była mowa wyżej, zakres ten nie jest nieograniczony, co związane jest ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy[20]. W praktyce parlamentarnej na etapie prac podkomisji pojawiło się zagadnienie dopuszczalności zgłoszenia poprawki w formie „tekstu jednolitego" projektu. Zważywszy na niesamodzielny i fragmentaryczny charakter poprawki, która z definicji ma odnosić się do „elementu bazowego", czyli do projektu ustawy, eksperci, oceniając tę sytuację, stanęli na stanowisku, że nie jest dopuszczalne głosowanie „tekstu jednolitego autopoprawki", a przedmiotem głosowania powinny być poprawki do poszczególnych jednostek redakcyjnych tekstu

[18] W wyroku w sprawie K 37/03 TK stwierdził, że „(…) względy celowościowe przemawiają również za przyjęciem założenia, w myśl którego zakres dopuszczalnych poprawek, w szczególności zakres wprowadzonej przez nie »nowości normatywnej« powinien się zmniejszać w miarę coraz większego zaawansowania procesu ustawodawczego. Jednak pamiętać należy, że ewentualne ograniczenia uprawnienia do wnoszenia poprawek nie mogą prowadzić do faktycznego pozbawienia go posłów, zwłaszcza należących do opozycji parlamentarnej".

[19] Zob. cytowany już wyrok K 25/98, w którym Trybunał zauważył, że „dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy – i to w znacznym stopniu – od etapu prac parlamentarnych (…). W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (…), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej (…). Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego".

[20] Zob. wyrok TK z dnia 24 marca 2009, sygn. akt K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27, w którym Trybunał zakwestionował poprawki wniesione w trakcie sejmowych prac komisyjnych. Poprawki zostały przyjęte mimo negatywnej opinii przedstawiciela Biura Legislacyjnego, który podnosił niedopuszczalne rozszerzenia zakresu merytorycznego ustawy. Trybunał stwierdził, że „(…) poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem. Należy tu podkreślić, że poprawkę można zgłosić tylko określając dokładnie, do którego projektu ustawy ma się ona odnosić. Nie wyczerpuje to jednak związku między poprawką a projektem. Związek ten ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu".

projektu[21]. Natomiast wraz z kolejnymi etapami postępowania możliwości modyfikacji projektu są coraz mniejsze[22]. Dotyczy to projektu ustawy na etapie drugiego czytania, będącego późnym etapem postępowania ustawodawczego[23], jeszcze większe ograniczenia zaś odnoszą się do etapu rozpatrywania ustawy przez Senat, które determinowane są również ustrojową relacją Sejmu i Senatu.

Jak stwierdza się w doktrynie, do poprawek senackich odnosi się znaczna część ustaleń teoretycznych dotyczących poprawek zgłaszanych na etapie sejmowym, przy czym należy zaznaczyć, że ustalenia dotyczące poprawek senackich były chronologicznie wcześniejsze i to one determinowały wypowiedzi dotyczące poprawek wnoszonych na etapie sejmowym[24]. Zgodnie z poglądem prezentowanym w orzeczeniach Trybunału, akceptowanym w doktrynie, „elementem bazowym" dla poprawek senackich jest ustawa uchwalona przez Sejm, tzn. poprawki muszą wprost dotyczyć materii, która była przedmiotem regulacji w tekście przekazanym Senatowi[25]. Przy czym różnice w dopuszczalnym zakresie poprawek senackich występują w zależności od tego, czy przedmiotem rozpatrzenia w Senacie jest ustawa nowa (bądź uchylająca całą obowiązującą ustawę i wprowadzająca nowe rozwiązania), czy też nowelizacja obowiązującej ustawy. Jak wynika z orzeczenia K 5/93, o ile w pierwszej sytuacji zakres dopuszczalnych poprawek senackich jest bardzo szeroki, o tyle w drugiej Senat ma jedynie możliwość odnieść się do tekstu nowelizacji uchwalonej przez Sejm[26]. Na takie postrzeganie uprawnień Senatu wpływ ma nie tylko końcowy etap postępowania ustawodawczego, ale również kontekst ustrojowy, tzn. konstytucyjne relacje między izbami, składające się na model dwuizbowości asymetrycznej i decydującej w postępowaniu ustawodawczym roli Sejmu. W wyroku w sprawie K 25/97 Trybunał, analizując zakres poprawek Senatu do nowej ustawy, stwierdził, że: „[W] trybie zgłasza-

[21] Zob. P. Radziewicz, *O dopuszczalności zgłaszania poprawek w formie „tekstu jednolitego" w trakcie prac podkomisji*, (w:) W. Odrowąż-Sypniewski (wybór i oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, Warszawa 2010, s. 333 i n.; zob. też przebieg prac nad drukiem nr 1694/IV kadencja, w szczególności przebieg trzeciego czytania projektu ustawy.

[22] Zob. wyrok w sprawie K 3/98, w którym Trybunał, nawiązując do zasady trzech czytań, stwierdził: „[O]znacza to konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach".

[23] W tym kontekście zwraca uwagę art. 119 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. instytucja ta jest jednak martwa. Więcej na ten temat zob. K. Kubuj, *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, (w:) J. Trzciński (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 75; P. Chybalski, *Komentarz do art. 119*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 493–494.

[24] Zob. P. Chybalski, *Komentarz do art. 121*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, s. 513.

[25] Zob. orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93, OTK ZU 1993, poz. 39.

[26] W orzeczeniu tym Trybunał zaznaczył jednak, że: „[W]yjątkiem od tej zasady będzie sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej".

nia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, która jest ustawą »nową« (…), Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu (…) oraz o trybie czytań projektu ustawy w Sejmie (…)[27]. Nie jest również konstytucyjnie dopuszczalne, aby Senat, uchwalając poprawki do ustawy, wyszedł poza ramy ustawy uchwalonej przez Sejm, odnosząc się do materii, która wprawdzie była przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm we wcześniejszych fazach postępowania, ale ostatecznie nie znalazła się w uchwalonej ustawie. Jak podkreślił Trybunał w cytowanym wyroku w sprawie K 25/98: „[P]ostępowanie przed Senatem nie może być traktowane jako kontynuacja postępowania przed komisją sejmową. Dla określenia zakresu przedmiotu postępowania w sprawie ustawy sejmowej przed Senatem nie ma więc znaczenia zakres przedmiotu postępowania nad projektem ustawy przed komisją sejmową".

TK zwracał też uwagę w orzeczeniach, że jedynym zgodnym z Konstytucją RP sposobem wyrażenia przez Sejm ewentualnej dezaprobaty wobec poprawek uchwalonych przez Senat jest ich odrzucenie w wyniku głosowania nad poszczególnymi poprawkami, nie zaś pozostawienie poprawek Senatu bez rozpatrzenia. Jednocześnie przyjęcie przez Sejm niekonstytucyjnych poprawek Senatu nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego. Do oceny ewentualnego przekroczenia zakresu poprawek senackich uprawniony jest TK.

Podsumowanie

Instytucja poprawki w postępowaniu ustawodawczym należy do klasycznej materii dotyczącej procedury ustawodawczej. Jej konstytucjonalizacja nastąpiła w 1992 r., a w obecnie obowiązującej Konstytucji RP występuje w art. 119 ust. 2 i 3, art. 121 ust. 2 i 3 oraz w art. 223. Mimo że w przepisach Konstytucji RP brak definicji poprawki, została ona ustalona w drodze wykładni i można ją określić jako propozycję skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi. W doktrynie, a także w orzecznictwie TK podkreślany jest fragmentaryczny i niesamodzielny charakter poprawki oraz jej związek z „elementem bazowym", do którego się odnosi, czyli z projektem ustawy. Podmioty uprawnione do wnoszenia poprawek w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm zostały wskazane w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP. Zwraca uwagę to, że obok posłów i wnioskodawcy projektu uprawnienie przyznano wyraźnie RM. W zakresie fazy prac w Sejmie, w trakcie której można zgłaszać poprawki, ogólne sformułowanie Konstytucji RP (w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm) zostało skonkretyzowane w przepisach Regulaminu Sejmu. Zakres poprawek wnoszonych w czasie postępowania ustawodawczego jest uzależniony od materii projektu ustawy (w Senacie – materii ustawy) oraz etapu prac. W orzecznictwie i w doktrynie podkreślany jest konieczny związek poprawki z materią projektu. Związek ten polega na tym, że poprawki pozostają w odpowiednim powiązaniu z treścią projektu, muszą zmierzać do modyfikacji treści

[27] Zob. orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU nr 3–4 1997, poz. 35.

projektu, a nie do stworzenia nowego. Naruszenie tej zakresowej tożsamości projektu ustawy poprzez wprowadzenie nowych treści, niezwiązanych z wnie- sionym projektem, może prowadzić do naruszenia zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zakres dopuszczalnych poprawek zmniejsza się wraz z kolejnymi etapami postępowania ustawodawczego. Stosunkowo szerokie zmiany można wprowadzić we wczesnej fazie postępowania, tzn. na etapie prac komisyjnych między pierwszym a drugim czytaniem. Zakres ten stopniowo zawęża się na etapie drugiego czytania w Sejmie, aż po dalej idące ograniczenia w Senacie, które wynikają z zaawansowanego etapu postępowania, ale również z konstytucyjnych relacji między izbami. Przykładów do analizy oceny dopuszczalnego zakresu poprawek w postępowaniu ustawodawczym dostarczają wymienione w artykule orzeczenia TK.

Problematyka DPL 8

dr Maciej BEREK
adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, UW
wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów, NIK
wykładowca w projekcie LEGIS

FORMALNA POPRAWNOŚĆ A ZUPEŁNOŚĆ UZASADNIEŃ POSELSKICH PROJEKTÓW USTAW

Wprowadzenie

Uzasadnienie projektu ustawy stanowi niezbędny element wnoszonego do Sejmu projektu. Wypełnianie przez uzasadnienie regulaminowych[1] wymagań to jednak tylko formalny aspekt sporządzenia uzasadnienia. **Rzetelnie sporządzone uzasadnienie jest pomocne w toku procesu legislacyjnego, bo pozwala zweryfikować, czy założenia projektodawcy – wyrażone w uzasadnieniu – są spójne z częścią normatywną projektu.** W przypadku zidentyfikowania braku takiej spójności na odpowiednio wczesnym etapie prac niezbędne i uzasadnione jest wprowadzenie odpowiedniej korekty. Zależnie od „kierunku" tej niespójności możliwe jest dokonanie zmiany, w szczególności uzupełnienie uzasadnienia. Zdarza się także, że w toku procesu legislacyjnego identyfikuje się, że część normatywna projektu nie realizuje w pełni przyjętych i wyartykułowanych w uzasadnieniu celów projektodawcy. W ramach rządowej procedury prawodawczej zidentyfikowanie tego typu usterki projektu może nastąpić w szczególności w trakcie prac komisji prawniczej[2], a w przypadku projektów poselskich analizy takiej dokonywać powinni legislatorzy sejmowi. Uzasadnienie może mieć także pomocnicze znaczenie w toku wykładni przepisów obowiązującego aktu jako część projektu prezentująca cele przyjęte

[1] Odwołania do Regulaminu Sejmu.

[2] Więcej nt. roli i organizacji pracy komisji prawniczej zob. M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 107–113.

przez projektodawcę i „przejęte" następnie – poprzez uchwalenie proponowanego aktu – przez ustawodawcę[3]. Możliwe jest więc wykorzystanie uzasadnienia w ustalaniu *ratio legis* normy prawnej[4]. Należy jednak pamiętać, że uzasadnienie sporządzane jest do projektu w brzmieniu wnoszonym do Sejmu i nie jest ono dostosowywane do zmian wprowadzanych do tekstu projektu w toku procesu ustawodawczego. Wszystkie te elementy wskazują na istotne znaczenie uzasadnienia projektu ustawy, co wzmacnia oczekiwanie rzetelnego jego sporządzenia.

Wymagania regulaminowe

Regulamin Sejmu[5] wymaga załączenia do każdego projektu ustawy jego uzasadnienia, określając konieczne jego elementy. Uzasadnienie powinno w szczególności:

- wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy;
- przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym;
- przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne;
- wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych;
- przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji.

Jeżeli uzasadnienie nie odpowiada tym wymogom, Marszałek Sejmu może zwrócić projekt wnioskodawcy. W przypadku jednak komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. To rozwiązanie *de facto* zdejmuje z projektodawców obowiązek przeprowadzenia konsultacji oraz przedstawienia ich wyników w uzasadnieniu. Rozwiązanie to wywołuje jeszcze jeden negatywny skutek, sugerując, że w istocie „znaczenie mają" tylko te konsultacje, które są wymagane przez konkretne przepisy. Tymczasem cel procesu konsultacji, a tym samym postulowany jego zakres, należy definiować znacznie szerzej[6]. Należy też zwrócić uwagę na to, że omawiane przepisy Regulaminu Sejmu traktują łącznie dwa odróżniane dziś narzędzia – jednym są konsultacje publiczne, a więc konsultacje prowadzone z szeroko rozumianymi interesariuszami przy-

[3] Zob. rozważania nt. roli intencji prawodawcy w procesie wykładni prawa przy zastrzeżeniu, że intencji tej nie można utożsamiać jedynie i wyłącznie z brzmieniem uzasadnienia projektu ustawy – Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 149–152.

[4] Co oznacza wykorzystywanie tego rodzaju wnioskowania w ramach wykładni celowościowej (funkcjonalnej) – zależnie od przyjętego sposobu klasyfikacji – zob. T. Grzybowski, *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013, s. 91–99.

[5] Art. 34 Regulaminu Sejmu.

[6] *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, https://rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf.

szłego aktu prawnego, a drugim opiniowanie projektu, do którego prawo poszczególnych podmiotów[7] zastrzeżone zostało w odrębnych przepisach. Skoro Marszałek może skierować projekt do konsultacji „w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach", to znaczy, że chodzi tu *de facto* o zasięgnięcie opinii podmiotów, którym prawo opiniowania przyznały ustawy, a nie o przeprowadzenie procesu konsultacji publicznych.

Szczególny obowiązek wprowadzono[8] w odniesieniu do uzasadnienia projektu ustawy, który dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej. W takim przypadku elementem uzasadnienia powinna być dodatkowo ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Analiza przypadków

Wskazane enumeratywnie składowe uzasadnienia projektu ustawy nie budzą wątpliwości co do ich treści (zakresu wymaganych informacji). Realizacja tych wymagań może jednak nastąpić na różnym poziomie szczegółowości, a tym samym zapewniać albo jedynie pozorną, albo faktyczną realizację obowiązku. Poniżej prezentowana jest, z konieczności ograniczona, analiza sposobu realizowania wymagań regulaminowych przez przykładowe poselskie[9] projekty ustaw. Należy też zastrzec, że obraz mogą zniekształcać przypadki, w których jako projekty poselskie zgłaszane są projekty przygotowane wcześniej w ministerstwach, co stanowi niewątpliwie praktykę parlamentarną. W przypadku projektów opracowywanych w ministerstwach także uzasadnienie tych projektów przygotowywane jest przez rządowych urzędników dysponujących zarówno odpowiednią wiedzą, jak i możliwościami pozyskania niezbędnych danych. Jeśli chodzi o projekty przygotowywane przez posłów lub wspierających ich ekspertów, pozyskanie i opracowanie niezbędnych danych może być bardziej czasochłonne lub po prostu trudniejsze.

Do analizy wybrano kilka przykładowych projektów spośród tych (którym nadano numer druku) wniesionych w okresie bezpośrednio poprzedzającym opracowanie tekstu[10], pozwalających zilustrować zagadnienia związane z zupełnością oraz jakością uzasadnień. Nie są omawiane przykłady uzasadnień takich projektów, w których ograniczony przedmiot regulacji uzasadniał istotne ograniczenie także treści uzasadnienia[11].

[7] Na przykład związków zawodowych, organizacji pracodawców, Rady Dialogu Społecznego, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.

[8] Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 262).

[9] Projekty poselskie wyodrębniono zgodnie z zasadami stosowanymi przez Kancelarię Sejmu na stronie www.sejm.gov.pl, czyli jako projekty wniesione przez grupę posłów. Trzeba jednak zaznaczyć, że w rozumieniu art. 118 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu projektami wnoszonymi przez posłów są te wnoszone przez grupę co najmniej 15 posłów, ale także projekty wnoszone przez komisję sejmową.

[10] Stan na dzień 15.09.2019 r.

[11] Na przykład projekt nowelizacji Prawa konsularnego (druk sejmowy nr 3615/VIII kadencja).

Projekt z druku nr 3821[12] dotyczy zmiany ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Jego istotą jest anulowanie skutków wcześniejszej nowelizacji tej ustawy, która wprowadziła ograniczenia lokalizacyjne także w stosunku do obiektów wcześniej powstałych. Istota i cel zmiany zostały w uzasadnieniu przedstawione w sposób jasny oraz kompletny. Pomimo jednak oczywistego wpływu projektowanej ustawy na warunki prowadzenia działalności gospodarczej (potencjalnie korzystnego, bo eliminującego wcześniejsze ograniczenie wprowadzone z naruszeniem zasady niedziałania prawa wstecz) w uzasadnieniu wskazano, że wejście w życie projektowanej ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki, a także na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Zaprezentowana w uzasadnieniu teza jest niemożliwa do pogodzenia z treścią projektu.

Projekt z druku nr 3818[13] wprowadza pojęcie złóż węgla kamiennego lub węgla brunatnego o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz szczególne zasady uzyskiwania koncesji na wydobywanie takich złóż – z istotnymi preferencjami wynikającymi z uprzedniego ustanowienia tzw. obszaru specjalnego przeznaczenia. Stroną postępowania o utworzeniu takiego obszaru miałby być wyłącznie podmiot wnioskujący, przy wyłączeniu prawa uprawnionych organizacji społecznych do żądania dopuszczenia ich do udziału w postępowaniu. Decyzja o utworzeniu takiego obszaru podlegałaby natychmiastowemu wykonaniu i byłaby wiążąca dla organów samorządu w postępowaniach dotyczących m.in. sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Organy gminy byłyby zobowiązane do tego, by uwzględnić ustanowienie obszaru w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli nie wykonałyby tego obowiązku, wojewoda wydawałby zarządzenia zastępcze. Uzasadnienie projektu ustawy tak istotnie ingerującej w system prawny liczy zaledwie 2,5 strony i ogranicza się niemal wyłącznie do opisania przepisów projektu, zaznaczenia, że projektowane rozwiązanie będzie miało podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa, oraz odnotowania, że projekt wychodzi naprzeciw postulatom przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny i węgiel brunatny. Trudno więc uznać, że w uzasadnieniu tego projektu w ogóle przedstawiono przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. W szczególności brak w nim jakiegokolwiek odniesienia się do faktu, że ustawa ma wprowadzić do systemu prawnego normy o charakterze *lex specialis*. Zwraca też uwagę brak analizy odnoszącej się do ingerowania w konstytucyjnie chronioną pozycję samorządu terytorialnego.

Pozytywnie należy ocenić uzasadnienie projektu ustawy z druku nr 3813[14], którego istotą jest obniżenie o 50% stawki akcyzy dla pojazdów hybrydowych. Przywołano kontekst prawa UE oraz krajowych dokumentów strategicznych jako uzasadnienie dla projektowanych zmian. Przeprowadzono też, choć w ograniczonym zakresie, analizę wpływu projektu na podmioty działają-

[12] Projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (druk sejmowy nr 3821/VIII kadencja).

[13] Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (druk sejmowy nr 3818/VIII kadencja).

[14] Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk sejmowy nr 3813/VIII kadencja).

ce w przemyśle motoryzacyjnym. Skutki dla finansów publicznych nie zostały oszacowane po przedstawieniu argumentacji o wzajemnie znoszących się efektach zmiany.

Podkreślić należy kompletność uzasadnienia projektu z druku nr 3498[15] dotyczącego regulacji cen energii. W uzasadnieniu opisano dotychczas obowiązujące rozwiązania, w tym skalę ich stosowania, oraz omówiono zakładane skutki projektowanych zmian także w kontekście wpływu na przedsiębiorców. Uzasadnienie tego projektu stanowi niewątpliwie pozytywny przykład.

Charakterystyczne jest to, że wymagana przez przepisy Regulaminu Sejmu analiza skutków społecznych, gospodarczych i finansowych stosunkowo często jest ograniczana jedynie do aspektów finansowych, co w przypadku projektu niepociągającego za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego oznacza brak konieczności tego, by wskazywać źródła finansowania. Tymczasem kwestia występowania skutków finansowych nie powinna wpływać na obowiązek omówienia w uzasadnieniu skutków gospodarczych, a tym bardziej skutków społecznych. Interesującym przykładem, gdzie wskazano źródła finansowania skutków ustawy, jest projekt z druku nr 3487[16]. Istotą projektu jest zniesienie składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenie rentowe opłacanych przez przedsiębiorców. Maksymalny uszczerbek wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych projektodawcy szacują na 4 mld rocznie. Jednocześnie zakładają, że wielkość ta zostanie zrekompensowana dodatkowymi wpływami podatkowymi, co uda się osiągnąć w związku z lepszymi wynikami przedsiębiorstw podyktowanymi mniejszym klinem podatkowym, mniejszą liczbą bankructw przedsiębiorstw oraz szeroko pojętym rozwojem przedsiębiorczości wskutek radykalnej poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Jednak założenia te nie zostały poparte nie tylko żadnymi wyliczeniami, ale nawet wskazaniem sposobu szacowania, na którym oparto przedstawione wnioski o zbilansowaniu się tych kwot. Fundamentalna kwestia dla oceny projektu nie została więc należycie uargumentowana w uzasadnieniu.

Do poselskich projektów ustaw bardzo rzadko przedstawiane są założenia podstawowych aktów wykonawczych. Można przypuszczać, że wynika to z błędnej interpretacji art. 34 ust. 4 i 4a Regulaminu Sejmu, który nakłada szczególne obowiązki na RM co do przedstawienia projektów odpowiednio podstawowych albo wszystkich aktów wykonawczych. Obowiązek ten nie znosi jednak ogólnego – czyli skierowanego do wszystkich podmiotów wnoszących projekty ustaw – obowiązku przedstawienia w uzasadnieniu projektu ustawy założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych. Pozytywnym wyjątek stanowi w tym zakresie projekt nowelizacji ustawy Prawo oświatowe (druk sejmowy nr 3548/VIII kadencja), do którego takie założenia przedstawiono.

[15] Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, druk sejmowy nr 3498/VIII kadencja.

[16] Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, druk sejmowy nr 3487/VIII kadencja.

Podsumowanie

Nawet ta skrótowa prezentacja wybranych praktyk ilustrujących sposób realizowania formalnego obowiązku uprawnia do stwierdzenia, że wymagania co do treści uzasadnień są różnie spełniane przez poszczególne poselskie projekty ustaw. **Można odnaleźć projekty o rozbudowanych uzasadnieniach, w których analizowane są różne aspekty proponowanej zmiany (a więc prezentowane są możliwe skutki społeczne, gospodarcze i finansowe projektu), ale są także takie, których uzasadnienie w oczywisty sposób nie odnosi się do całości wymaganego zakresu analizy.** Zwraca uwagę także potencjalna „łatwość" stawiania tez o źródłach finansowania skutków projektu, co ma bezpośredni związek z brakiem obowiązku załączania do poselskich projektów ustaw wyników przeprowadzonej oceny wpływu (w postaci podobnej np. do OSR sporządzanej do projektów rządowych). Charaktery- styczne jest także całkowite pomijanie – przy ponownym zastrzeżeniu wąskiej próby objętej badaniem – potrzeby przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu. Można więc uznać, że **weryfikacja spełniania wymagań regulaminowych przez uzasadnienia poselskich projektów ustaw przeprowadzana jest w sposób mało rygorystyczny, co umożliwia kierowanie do prac projektów, których szczegółowość i kompletność uzasadnienia istotnie odbiega od oczekiwania wynikającego z treści projektu**. Podejmowanie prac nad projektami z takimi „ułomnymi" uzasadnieniami musi wpływać negatywnie na proces prawodawczy, bo pozbawia ustawodawcę istotnych informacji, które powinny być rozważone przed podjęciem decyzji o zaaprobowaniu projektu aktu. Jednocześnie dostrzec też należy projekty, których uzasadnienie można uznać za poprawnie merytorycznie rozbudowane i tym samym należycie spełniające swoją pomocniczą rolę w procesie stanowienia prawa i w jego stosowaniu.

Problematyka DPL 9

dr Joanna KNAPIŃSKA
wykładowca w projekcie LEGIS

KONSTYTUCYJNE ZASADY FORMUŁOWANIA UPOWAŻNIEŃ USTAWOWYCH

Wprowadzenie

Upoważnienie ustawowe to jedyny rodzaj przepisu, którego treść została szczegółowo określona w Konstytucji RP. Art. 92 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi o jednak o „przepisie" upoważniającym do wydania rozporządzenia, lecz o „upoważnieniu", co należy rozumieć jako „normę" przyznającą kompetencję prawodawczą[1]. Z przepisu tego wynika, iż upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem:

- podmiotowym (określać „organ właściwy do wydania rozporządzenia");
- przedmiotowym (określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania");
- treściowym (określać „wytyczne dotyczące treści aktu").

Zakres podmiotowy

Konsekwencją zasady zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest regulacja stanowiąca, że **rozporządzenia mogą być wydawane jedynie przez organy wskazane w Konstytucji RP** (art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze). A zatem organami upoważnionymi (na mocy ustawy) do wydawania rozporządzeń są:

1) Prezydent RP[2];

[1] S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich" 2000, nr 38, s. 92.

[2] Art. 142 ust. 1.

2) RM[3];

3) Prezes RM[4];

4) minister kierujący działem administracji rządowej[5];

5) przewodniczący określonego w ustawie komitetu, powołany w skład RM[6];

6) KRRiT[7].

Katalog tych podmiotów jest zamknięty, co oznacza, że niedopuszczalne jest ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia jakiegokolwiek innego organu władzy publicznej. Jedynie te organy, które dysponują określoną w Konstytucji RP kompetencją do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, mogą je tworzyć[8]. Co więcej, **żaden z tych organów nie może przekazać w tym zakresie swoich kompetencji innemu organowi**. Zakaz subdelegacji został wprost wskazany w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, jednakże z przepisu tego wynika, że subdelegacja kompetencji może nastąpić, jeżeli przewiduje to przepis upoważniający do wydania rozporządzenia. Potwierdza to orzecznictwo TK, stanowiąc, iż ustawodawca może, przyznając określonemu organowi upoważnienie do wydania rozporządzenia, postanowić, że organ ten pewien zakres spraw przekaże do uregulowania w akcie prawa miejscowego[9].

Ustawodawca zwykły ma wprawdzie względną swobodę w wyborze organu, który uzyska upoważnienie do wydania rozporządzenia, jednakże materia przekazywana do uregulowania powinna mieścić się w sferze zadań danego organu, wyznaczonych Konstytucją RP lub ustawami[10]. W przypadku ministrów mowa tu w szczególności o ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[11]. Powyższe nie stoi na przeszkodzie, aby upoważnienie skierowane było do dwóch organów. Formy współuczestnictwa w wydawaniu rozporządzeń zostały określone w § 74 ZTP. Zgodnie z tym przepisem **współuczestnictwo** może polegać na:

- wspólnym wydaniu aktu normatywnego;
- osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego;
- wyrażeniu opinii o projekcie aktu normatywnego;

[3] Art. 146 ust. 4 pkt 2.

[4] Art. 148 pkt 3.

[5] Art. 149 ust. 2 zd. 1.

[6] Art. 149 ust. 3 w zw. z art. 149 ust. 2 zd. 1.

[7] Art. 213 ust. 2.

[8] Zob. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141.

[9] Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 1999 r., sygn. akt U 3/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 70.

[10] K. Działocha, *Komentarz do artykułu 92*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 14.

[11] Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.

- zainicjowaniu aktu normatywnego przez inny podmiot[12].

Jak twierdzi TK, wybór jednej z form współuczestniczenia w wydawaniu aktu normatywnego ograniczony jest przyjętą koncepcją źródeł prawa. Zdaniem Trybunału wśród form współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego można wyodrębnić takie, które dopuszczalne są między podmiotami wyposażonymi w kompetencje prawotwórcze, i takie, które możliwe są do zastosowania w przypadku, gdy jeden z podmiotów wyposażony jest w takie kompetencje, drugi zaś nie[13].

W przepisie upoważniającym do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia wskazuje się podmiot upoważniany do współuczestniczenia i formę współuczestniczenia. Upoważnienie takie nie zwalnia jednak z obowiązku uzgodnienia projektu tego aktu lub zasięgnięcia o nim opinii na zasadach określonych w odrębnych przepisach (§ 73 ZTP), w szczególności wskazać należy tu Regulamin pracy RM.

Zakres przedmiotowy

Podstawowym założeniem ustrojodawcy, wyrażonym w zdaniu pierwszym art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jest **możliwość upoważnienia do wydania rozporządzenia wyłącznie w celu wykonania ustawy**. Cel ten może być zrealizowany wówczas, gdy wszystkie zasadnicze elementy danej regulacji prawnej są zamieszczone bezpośrednio w samej ustawie. Upoważnienie musi być więc sformułowane „tak, aby odsyłało do uregulowania w rozporządzeniu tylko te sprawy, które są już ogólnie unormowane w ustawie”[14]. „**Upoważnienie nie może więc przybrać postaci upoważnienia blankietowego**, tzn. pozostawiającego organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek”[15]. W orzecznictwie trybunalskim wyraźnie wybrzmiewa pogląd, iż wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy, a brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. A zatem **niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale zezwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wytycznych**[16]. Jest to element zasa-

[12] Na ten temat zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 164–170.

[13] Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65.

[14] Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105.

[15] M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 181; wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3.

[16] Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK ZU 1986, poz. 2; zob. także B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 156 i n.

dy legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), z której płynie m.in. wniosek, że „w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i (…) przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził”[17].

W wyroku z dnia 31 marca 2009 r.[18] TK wskazał na rażące naruszenie zasady zakazu blankietowości upoważnienia ustawowego zawartego w art. 103 Kp. Przepis ten stanowił, iż w zakresie i na warunkach ustalonych w drodze rozporządzenia przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Był to jedyny wówczas przepis dotyczący podnoszenia kwalifikacji zawodowych zawarty w Kp. Trybunał stwierdził, iż w tym przypadku organy upoważnione do wydania rozporządzenia, korzystając z tak ogólnego upoważnienia oraz niedookreślonego zakresu spraw przekazanych do uregulowania, w sposób kompleksowy uregulowały kwestie związane z ułatwianiem przez pracodawców podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników. Z przyznanego im uprawnienia skorzystały w sposób szeroki i niczym nieograniczony, rozdzielając przy tym w sposób niekontrolowany różnego rodzaju prawa i obowiązki. TK stwierdził, że ustawodawca w nieprawidłowy sposób skonstruował delegację ustawową: przepis upoważniający nie zawierał ani szczegółowo wskazanego zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, ani wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Spowodowało to, że upoważnienie miało charakter blankietowy, a w konsekwencji właściwi ministrowie uzyskali swobodne prawo regulowania spraw związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych. Doszło do oderwania rozporządzenia od ustawy, przez co rozporządzenie przestało być aktem wykonawczym, a stało się aktem o charakterze samoistnym. Nie służyło bowiem wykonaniu ustawy Kp, ale uregulowaniu pewnej materii w sposób odrębny[19].

Jak już wspomniano, **istnieje zakaz modyfikacji ustawy przepisami rozporządzenia**. Od zasady tej istnieje jednak wyjątek – **wyraźne upoważnienie** do takiej modyfikacji w przepisie upoważniającym. Nie wystarczy jednak, że w delegacji ustawowej znajdzie się ogólnie sformułowane upoważnienie do uregulowania „szczegółowych zasad”.

W wyroku z dnia 12 lipca 2007 r.[20] TK ocenił art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[21]. Przepis ten stanowił, iż minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady i tryb postępowania w sprawach udzielania pomocy prowadzącym zakład pracy chronionej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnospraw-

[17] Uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK ZU 1994, poz. 23; tak też: M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, op. cit., s. 188.

[18] Sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28.

[19] Zob. także wyroki TK: z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; z dnia 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105; z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 35/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 68; z dnia 7 listopada 2000 r., sygn. akt K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257.

[20] Sygn. akt U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76.

[21] Dz. U. poz. 776, z późn. zm.

nych (PFRON) (w tym pożyczek) oraz terminy składania i rozpatrywania wniosków, sposób i tryb sporządzania informacji o wykorzystaniu środków, mając na względzie zapewnienie sprawności udzielanej pomocy. Dodać należy, iż w ustawie ustanowiony był przepis materialny dotyczący udzielania pożyczek, zgodnie z którym prowadzący zakład pracy chronionej może na wniosek dla tego zakładu otrzymać jednorazową pożyczkę ze środków Funduszu w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Na gruncie wskazanego upoważnienia wydano rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków PFRON[22]. W § 20 tego rozporządzenia wskazano, iż pracodawca może uzyskać ze środków Funduszu pożyczkę, jeżeli posiada status zakładu pracy chronionej przez okres co najmniej 3 lat.

TK stwierdził, iż zaskarżony przepis rozporządzenia wykracza poza delegację zawartą w upoważnieniu ustawowym, gdyż modyfikuje krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia z PFRON. Ustawodawca w samej ustawie uregulował krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania jednorazowej pożyczki, a więc wszelkie regulacje tej kwestii w rozporządzeniu są bezprawne. Trybunał nie podzielił też stanowiska ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, że sformułowanie „określi zasady i tryb postępowania", zawarte w delegacji ustawowej, uprawniało go do zmiany kręgu podmiotów objętych dyspozycją art. 32 ust. 1. W opinii Trybunału modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania".

Podobna była wymowa wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r.[23], w którym TK oceniał rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne[24]. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[25], stanowiącego, iż minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia sposób i tryb postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych, wstrzymywania lub zawieszenia wypłaty tych świadczeń, a także sposób ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych i wzory, kierując się koniecznością zapewnienia stosownej dokumentacji niezbędnej do sprawnej realizacji świadczeń rodzinnych.

W przepisie materialnym ustawy (art. 5 ust. 4) wskazano, iż w przypadku utraty dochodu prawo do zasiłku rodzinnego ustala się na wniosek, na podstawie dochodu rodziny lub dochodu osoby uczącej się pomniejszonego o utracony dochód. Natomiast § 17 ust. 2 rozporządzenia stanowił, iż nie pomniejsza się dochodu rodziny o dochód utracony, jeżeli w tym samym roku kalendarzowym osoba uzyskała inny dochód i nie utraciła go przed zgłoszeniem wniosku o zasiłek, bez

[22] Dz. U. poz. 1161, z późn. zm.

[23] Sygn. akt P 45/08, OTK nr 6/A/2009, poz. 88.

[24] Dz. U. poz. 881, z późn. zm.

[25] Dz. U. z 2006 r. poz. 992, z późn. zm.

względu na przerwę w uzyskiwaniu dochodów w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

Również w tym przypadku przepis rozporządzenia został oceniony przez Trybunał negatywnie. Stwierdził on, że § 17 ust. 2 rozporządzenia nie spełnia warunków określonych przez ustawodawcę co do zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu i zmienia sytuację prawną osoby ubiegającej się o zasiłek rodzinny na niekorzyść w stosunku do uregulowania przyjętego w ustawie.

Określenie w przepisie upoważniającym zakresu spraw przekazanych do uregulowania powinno respektować zasadę hierarchicznej budowy systemu prawa. Niedopuszczalne jest więc upoważnienie do ustanowienia normy, która – przy założeniu prawidłowego wykonania upoważnienia – byłaby niezgodna z Konstytucją RP, obowiązującymi ustawami czy ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Z kolei zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) nakazuje **unikać formułowania upoważnień, które krzyżowałyby się z już istniejącymi upoważnieniami do wydania rozporządzeń i aktów prawa miejscowego**. Nie powinno się również upoważniać danego organu do określania w rozporządzeniu norm adresowanych wyłącznie do jednostek podległych organizacyjnie temu organowi. Normy takie powinny bowiem znaleźć się w akcie wewnętrznym, o którym mowa w art. 93 Konstytucji RP[26].

Wytyczne

Obowiązek zamieszczania w upoważnieniu ustawowym wytycznych został wprowadzony przepisami Konstytucji RP z 1997 r. Brak jest legalnej definicji pojęcia „wytyczne". Pojęcie to zostało zdefiniowane dopiero w bogatym orzecznictwie TK jako merytoryczne wskazówki (dyrektywy) odnoszące się do treści norm, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu[27].

Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie TK przyjmuje się, że „wytyczne mogą przybierać rozmaitą postać redakcyjną. Mogą mieć zarówno charakter pozytywny (np. wskazywać kryteria, którymi powinien kierować się organ rozporządzający, cele regulacji podustawowej czy funkcje, jakie ma spełniać dana instytucja), jak i negatywny (wykluczać pewne rozwiązania)"[28].

Twierdzenia Trybunału i doktryny uzupełnia § 66 ZTP, który stanowi, iż **wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści**. W wytycznych można wskazać w szczególności:

- rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu;
- granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia;

[26] M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, op. cit., s. 182.

[27] Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120.

[28] Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37; zob. też S. Wronkowska, *System źródeł…*, op. cit., s. 92; W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych*, „PS" 2013, nr 4, s. 65–82.

- wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu;
- cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie;
- okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie.

Stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu, **a wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli**. Minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy przy tym od regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych”[29].

Zasadą jest, iż przepis upoważniający formułuje się w jednym artykule tak, aby można było powołać go jako podstawę prawną wydania rozporządzenia. Jednakże ZTP (§ 67 ust. 2) dopuszczają możliwość dzielenia na jednostki redakcyjne niższego stopnia, w szczególności wytyczne mogą być wyrażone w oddzielnych ustępach tego artykułu albo jako jego drugie zdanie. Z orzecznictwa TK można wywieść również, że wytyczne mogą zostać odnalezione nie tylko w przepisie upoważniającym, lecz także w treści całej ustawy zawierającej upoważnienie[30]. Umieszczanie wytycznych w przepisach ustawy innych niż przepis upoważniający jest jednak zabiegiem legislacyjnym wielce ryzykownym. TK podkreślał niejednokrotnie, iż zasada rekonstrukcji wytycznych z przepisów ustawowych innych niż przepisy zawierające upoważnienie ma bowiem ograniczone zastosowanie. Musi zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających. Sięganie do innych przepisów ustawowych nie może zastąpić minimalnych wymagań, które Konstytucja RP nakłada na przepis formułujący upoważnienie[31]. Trzeba jednak zaznaczyć, że w tym zakresie orzecznictwo TK ewoluowało[32].

Innym problemem jest pozorność wytycznych. **Wytyczne nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru**, a nawet gdy przybiorą postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozo-

[29] Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1.

[30] Zob. np. wyrok TK z dnia 10 września 2010 r., sygn. akt P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68.

[31] Zob. np. wyroki TK z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; z dnia 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42; z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 53/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 45.

[32] W wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162, Trybunał stwierdził, iż niezamieszczenie wytycznych w przepisie upoważniającym nie jest sytuacją pożądaną, a może być jedynie „tolerowane”.

stanie pytanie, czy na tle regulowanej materii stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny. Zakres treściowy wytycznych i ich miejsce nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Do najczęstszych błędów przy konstruowaniu wytycznych należą:

- ujmowanie ich w sposób nazbyt ogólnikowy, przez co wyznaczają one treść rozporządzenia jedynie z pozoru;
- zamieszczanie odesłań do aktów, norm czy postanowień, które organ wydający rozporządzenie musiałby uwzględnić niezależnie od wzmianki w upoważnieniu, np. do ogólnikowo wskazanych „obowiązujących w tym zakresie przepisów Unii Europejskiej”[33].

Temat ten został poruszony przez W. Brzozowskiego, który stwierdził, że nagminne jest akcentowanie wartości prakseologicznych, które powinny być naturalnym składnikiem każdego projektowanego mechanizmu, takich jak rzetelność, sprawność, efektywność, skuteczność czy prawidłowość. W sferze pytań retorycznych pozostaje ewentualna wątpliwość, czy upoważnienie niezawierające tego rodzaju odniesień dopuszczałoby – *a contrario* – projektowanie w rozporządzeniu nierzetelnych, niesprawnych, nieefektywnych, nieskutecznych i nieprawidłowych instytucji prawnych. Wskazywane w takich wytycznych wartości nie modyfikują w żaden sposób działań podjętych przez organ rozporządzający, bo wynikają przede wszystkim z przyjętej w naszej kulturze prawnej zasady racjonalnego prawodawcy oraz ze zdrowego rozsądku, a jeśli poszukiwać ich w Konstytucji RP – z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z wyrażonej w preambule zasady rzetelności i sprawności działań instytucji publicznych. Dodatkowo często spotykaną wadą wytycznych bywa formułowanie w nich nakazu kierowania się przez rozporządzeniodawcę wskazanymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak ochrona środowiska, zdrowia publicznego czy bezpieczeństwa publicznego, czasem występującego w połączeniu z ochroną życia i zdrowia ludzkiego lub porządku publicznego. Tymczasem są to wartości, którymi władze publiczne, w tym organ upoważniony do wydania rozporządzenia, mają obowiązek się kierować niezależnie od tego, czy zostanie im to „przypomniane” w wytycznych. Ustawa powtarza w takim ujęciu treści normatywne zawarte w Konstytucji RP[34].

Podsumowanie

Rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. Jak ustalono w orzecznictwie TK[35], konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami:

[33] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do…*, op. cit., s. 157.

[34] W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące…*, op. cit., s. 65–82; na temat wytycznych zob. S. Giderewicz, *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „PL” 2013, nr 4, s. 49–66; W. Brzozowski, *Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia – czy wytyczne nadal są potrzebne*, „PL” 2014, nr 2, s. 69–96; M. Żabicka-Kłopotek, *Wytyczne jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, „PS” 2006, nr 3, s. 29–46.

[35] Zob. wyroki TK z dnia: 4 listopada 1997 r., sygn. akt U 3/97, OTK ZU nr 3/1997, poz. 40; 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75; 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62;

- wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego (tj. nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej) i szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w tym upoważnieniu;
- wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy;
- niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Warunki te przełożone na normy prawne oznaczają odpowiednio zakazy wydawania rozporządzeń:

- bez upoważnienia ustawowego (bez podstawy w ustawie);
- niebędących aktami wykonującymi ustawę;
- sprzecznych z Konstytucją RP i obowiązującymi ustawami.

Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niekonstytucyjności polegającej na niezgodności rozporządzenia z ustawą.

9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 25 listopada 1997 r., sygn. akt U 6/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 65; 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46; 30 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 39/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 7; 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK ZU nr 1/2002, poz. 3; 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105; 27 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 35/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 68 oraz orzeczenia TK z dnia: 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK ZU 1994, poz. 5; 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95, OTK ZU 1995, poz. 27.

Problematyka DPL 10 DPL 11

dr Joanna KNAPIŃSKA
wykładowca w projekcie LEGIS

PODZIAŁ MATERII POMIĘDZY USTAWĘ A PRZEPISY WYKONAWCZE

Wprowadzenie

Wymóg wydania rozporządzenia na podstawie upoważnienia ustawowego oznacza, że **podstawowym warunkiem legalności rozporządzenia jest to, aby było ono wydane w oparciu o normę upoważniającą, która odpowiada standardowi określonemu przez art. 92 ust. 1** Konstytucji RP. Jeżeli zatem przepis upoważniający jest wadliwy, to – automatycznie – rozporządzenie, dla którego ten przepis był podstawą, narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP[1].

Z przepisu Konstytucji RP wynika również, że **rozporządzenia nie są samoistnymi aktami prawnymi**, muszą pozostawać w związku merytorycznym w stosunku do rozwiązań ustawowych, a jednocześnie **nie mogą wkraczać w sferę materii prawnych zarezerwowanych dla ustawy**. W procesie tworzenia prawa często popełniane są błędy zarówno w treści upoważnienia ustawowego, jak i w zakresie materii przenoszonej do rozporządzenia. Błędy te można wyeliminować, przygotowując projekty aktów wykonawczych na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego projektu ustawy.

Ustalenie zakresu regulacji ustawowej i zakresu przekazywanego do uregulowania w rozporządzeniu

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem TK **regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań**

[1] Zob. wyrok TK z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 53/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 45.

przyjętych bezpośrednio w samej ustawie[2]. Oznacza to wymóg istnienia spójności między rozporządzeniem a ustawą stanowiącą postawę do jego wydania. Jeżeli więc skutki stosowania rozporządzenia prowadzą do rezultatów rozbieżnych z celami ustawodawcy, to takie rozporządzenie należy uznać za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP[3]. Dodatkowo materia przekazana do uregulowania w rozporządzeniu powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały wyczerpująco uregulowane w danej ustawie, a są niezbędne dla jej realizacji[4].

Funkcją rozporządzenia jest więc przede wszystkim:

- uregulowanie kwestii technicznych, organizacyjnych lub proceduralnych niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego stosowania norm ustawowych;
- uregulowanie elementów norm prawnych, które charakteryzują się małą stabilnością, co ma na celu uniknięcie potrzeby zbyt częstych nowelizacji ustawy[5].

Konstruując upoważnienie ustawowe i sam akt wykonawczy, należy mieć na względzie również konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy. **„Im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych”.** W tym aspekcie należy wymienić kilka zasad wynikających z orzecznictwa TK[6]:

◊ Ustawa powinna w sposób zupełny i wyczerpujący regulować wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP; zasada wyłączności ustawy nie wyklucza natomiast przekazywania do unormowania w drodze rozporządzeń określonych spraw szczegółowych dotyczących statusu jednostki, ale niemających istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP.

◊ Wymagane jest umieszczenie bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej; powyższe musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicz-

[2] Wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., sygn. akt SK 11/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 22.

[3] Por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3.

[4] Orzeczenie TK z dnia 22 kwietnia 1987 r., sygn. akt K 1/87, OTK ZU 1987, poz. 3; zob. także B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 156 i n.

[5] S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 77.

[6] Zob. orzeczenia TK z dnia: 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75; 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 25 listopada 1997 r., sygn. akt U 6/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 65; 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46; 30 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 39/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 7; 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK ZU nr 1/2002, poz. 3.

nej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności.

◊ Podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym.

◊ Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

◊ W ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności.

◊ Jedynym prawem, wobec którego nie byłoby możliwe zastosowanie zasady proporcjonalności, jest godność człowieka podlegająca ochronie bezwzględnej jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna.

◊ Z zasady proporcjonalności TK wyprowadził trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy:

1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana;

2) kształtowanie danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków);

3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli.

Konstytucja nie zakazuje upoważniania do wydawania rozporządzeń w sferach objętych absolutną wyłącznością ustawy, jednak ustawodawca powinien skonstruować przepis upoważniający[7] – w szczególności zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści rozporządzenia – w sposób ograniczający do niezbędnego minimum swobodę organu wydającego rozporządzenia oraz gwarantujący realną kontrolę treści rozporządzenia przez organy władzy sądowniczej. Jednocześnie trudno o ustalenie uniwersalnego, abstrakcyjnego standardu w tym zakresie, zwłaszcza mając na uwadze fakt, że zasada absolutnej wyłączności ustawy

[7] O technice konstruowania przepisu upoważniającego zob.: ZTP oraz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 165–170.

podlega stopniowaniu i jej rygoryzm jest różny w zależności od regulowanej materii. Poszczególne regulacje upoważniające powinny być więc oceniane *a casu ad casum*[8].

Jeśli konstruując upoważnienie ustawowe, a w dalszej kolejności akt wykonawczy, projektodawca weźmie pod uwagę powyższe zasady, w pozostałym zakresie ma dość duży zakres legislacyjnej swobody. Jak twierdzi A. Krzywoń, ustawa nie powinna być obładowana regulacjami technicznymi i drugorzędnymi, lecz powinna zapewniać odpowiednią elastyczność w procesie jej stosowania[9]. Zatem takie normy mogą i powinny znaleźć się w akcie wykonawczym.

Biorąc pod uwagę powyższe, w przepisie upoważniającym należy zawrzeć nie tylko wszystkie konstytucyjne elementy[10], ale również prawidłowo rozdzielić materię ustawową i wykonawczą, a wszystkie części upoważnienia powinny mieć swoje odniesienie do konkretnych przepisów ustawy (jak w przykładzie poniżej).

Przykład 1:

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1111, z późn. zm.):

Art. 127. Minister właściwy do spraw rodziny określi, w drodze rozporządzenia:

1) tryb i sposób kierowania i przyjmowania dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej i interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego oraz ich opuszczania, z uwzględnieniem dzieci cudzoziemców,

2) organizację placówek i ośrodków, o których mowa w pkt 1, w tym:

a) maksymalną liczbę dzieci pozostających pod opieką jednego wychowawcy oraz innych osób pracujących z dziećmi, w zależności od organizacji pracy i potrzeb dzieci,

b) warunki sprawowania opieki w godzinach nocnych,

c) organizację pracy wychowawczej, w tym tryb przeprowadzania diagnozy psychofizycznej dziecka,

d) prowadzoną dokumentację dotyczącą dziecka,

3) standardy usług świadczonych w placówkach i ośrodkach, o których mowa w pkt 1,

4) wzór wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki lub ośrodka, o którym mowa w pkt 1

– uwzględniając zadania realizowane przez placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne oraz interwencyjne ośrodki preadopcyjne, potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tych placówek i ośrodków oraz odpowiedniego poziomu świadczonych usług, a także kontaktów dziecka z jego rodziną.

[8] M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, op. cit., s. 182.

[9] A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „PL" 2014, nr 2, s. 34.

[10] Warto zaznaczyć, iż minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki. Oczywiste jest przy tym, że »wytyczne« nigdy nie mogą mieć blankietowego czy quasi-blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi »ogólne zasady«), nawet jednak, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny (zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

Częstym błędem przy projektowaniu upoważnienia ustawowego jest przekazywanie materii ustawowej do aktu wykonawczego (jak w przykładzie poniżej).

Przykład 2: błędnie sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1696, z późn. zm.)

Art. 35a.

(…)

4. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje zadań, o których mowa w ust. 1, które mogą być finansowane ze środków Funduszu, uwzględniając w szczególności wymagania, jakie powinny spełniać podmioty ubiegające się o dofinansowanie tych zadań, a także tryb postępowania i zasady ich dofinansowania ze środków Funduszu.

Podstawowym zarzutem, jaki można postawić temu upoważnieniu ustawowemu, jest brak wytycznych („wytyczne" stanowią w rzeczywistości zakres przedmiotowy tego upoważnienia). Jednakże ustawodawca naruszył tu nie tylko przepisy art. 92 Konstytucji RP, ale również konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy wynikającą z jej art. 2. Zarówno wymagania, jakie powinny spełniać podmioty ubiegające się o finansowanie zadań, jak i zasady ich finansowania powinny stanowić materię ustawową (ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych regulacji).

Błędy zarówno w treści upoważnienia ustawowego, jak i w zakresie materii przeniesionej do rozporządzenia można wyeliminować, przygotowując projekty aktów wykonawczych na wczesnym etapie procesu legislacyjnego projektu ustawy. Należy wskazać, iż zgodnie z § 60 ust. 3 pkt 7 Regulaminu pracy RM, jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych, projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji (a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy) dołącza się do wniosku o rozpatrzenie projektu ustawy przez Stały Komitet RM. Z przepisu tego wynika, iż **obowiązek przygotowania i przedłożenia aktów wykonawczych występuje dopiero na etapie wniesienia projektu ustawy do rozpatrzenia przez Stały Komitet RM**. Jest to co do zasady moment, w którym kończy się etap uzgodnień, konsultacji i opiniowania projektu, zatem możliwość szerokiej zmiany projektu w tym czasie i jej rzetelnej konsultacji z partnerami w procesie jest ograniczona. Tym bardziej że często wiąże się to z uzupełnieniem projektu ustawy o szereg treści merytorycznych (czasem z usunięciem treści, choć ta sytuacja ma miejsce dużo rzadziej). Zatem **przygotowywanie projektów aktów wykonawczych na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego pozwala na weryfikację treści merytorycznej projektu ustawy** (np. w odniesieniu do podziału materii na ustawową i wykonawczą) oraz weryfikację upoważnień ustawowych i ich zmianę przez organ wnioskujący.

Podsumowanie

Upoważnienie ustawowe, o którym stanowi art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, musi być sformułowane tak, aby odsyłało do uregulowania w rozporządzeniu tylko te sprawy, które są już ogólnie unormowane w ustawie, a jednocześnie przepisy rozporządzenia mają służyć wykonaniu realizacji celów wyrażonych w ustawie. Ponadto upoważnienie ustawowe powinno – przynajmniej ogólnie – wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym. Jednocześnie musi czynić zadość konstytucyjnej zasadzie wyłączności ustawy, zgodnie z którą im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych[11]. Konstruowanie aktów wykonawczych na wczesnym etapie prac legislacyjnych ustawy pozwala czynić zadość tym założeniom.

[11] Zob. wyroki TK z dnia: 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105; 27 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 35/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 68 oraz orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95, OTK ZU 1995, poz. 31.

Problematyka **DPL 12**

dr Sławomir PESZKOWSKI

adiunkt i kierownik Katedry Administracji Publicznej i Prawa Administracyjnego
Społeczna Akademia Nauk

ekspert w Departamencie Prawnym, UKNF

wykładowca w projekcie LEGIS

NIEADEKWATNOŚĆ STOSOWANIA WYRAŻEŃ „POWINIEN/NIE POWINIEN" I „NALEŻY/NIE NALEŻY" DLA WYZNACZANIA OBOWIĄZKÓW PRAWNYCH

Wprowadzenie

Omawiana dobra praktyka legislacyjna odnosi się do problemu stosowania nieadekwatnych wyrażeń w wypowiedziach o charakterze powinnościowym[1], a co za tym idzie, braku dbałości o zapewnienie odpowiedniego poziomu precyzji i komunikatywności tekstu prawnego. Rekomendacja formułowana w ramach omawianej dobrej praktyki legislacyjnej ma na celu wypracowanie standardu redagowania tekstu prawnego w sposób zapewniający adekwatne wysłowienie nakazu albo zakazu. Rekomendowanym w ramach dobrej praktyki legislacyjnej rozwiązaniem jest odstąpienie od używania tego rodzaju wyrażeń w przepisach prawnych, o ile intencją prawodawcy jest wyznaczenie adresatowi normy obowiązku prawnego.

[1] W tym zakresie – jednakże jedynie w stosunku do wyrażenia „powinien" – została sformułowana zbieżna w konkluzji rekomendacja w obszarze Dobrych Praktyk Legislacyjnych opracowanych w ramach wspólnego projektu RCL oraz Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu – zob. *Formułowanie przepisów o charakterze obligatoryjnym w zakresie czasownika (modalnego) „powinien"* (oprac. W. Paluch) – dostęp: https://www.rcl.gov.pl/sites/zalaczniki/artykul_19.pdf.

Pragmatyka stosowania w tekście prawnym wyrażeń „powinien/nie powinien" i „należy/nie należy"

Problematyczność używania w tekście prawnym czasownika performatywnego[2] „powinien" i zbliżonego znaczeniowo „należy", a odpowiednio także ich form negatywnych, wiąże się z samą istotą normatywnego charakteru prawa, którego podstawową i niezbywalną funkcją jest konstytuowanie wiążących wzorów zachowań. Tymczasem przepis sformułowany z użyciem wyrażenia „powinien" lub „należy" (oraz odpowiednio ich zaprzeczeń) *prima facie* tworzy wypowiedź nienormatywną – tzn. taką, z którą potencjalnie nie wiąże się prawny obowiązek określonego zachowania. Poza kontekstem tekstu prawnego, na gruncie języka ogólnego, wypowiedź tego rodzaju będzie oznaczała mniej lub bardziej autorytatywnie sformułowaną **sugestię co do celowości określonego zachowania się** przez adresata takiej wypowiedzi. Należałoby przyjąć, że podmiot formułujący taką wypowiedź oczekuje, że jej adresat zachowa się w określony sposób, ale jednocześnie pozostawia mu swobodę podjęcia decyzji, zwłaszcza ze względu na jakieś szczególne okoliczności, które powodują, że decyzja może być inna niż oczekiwana. Wypowiedź taka stanowi wyraz określonych przekonań aksjologicznych, prakseologicznych, wiedzy lub doświadczenia nadawcy komunikatu, nie przesądza jednak o związaniu adresata konkluzją.

Konwencja języka potocznego pozwala uznawać taki rodzaj wypowiedzi za typową, a więc niewiążącą sugestię, ale także za sugestię, wobec której w istocie nie dopuszcza się sprzeciwu, zatem *sui generis* rozkaz, tyle że wyrażony w specyficznej, złagodzonej werbalnie formie. Decyduje o tym przede wszystkim relacja statusów komunikujących się podmiotów. W przypadku gdy komunikacja odbywa się pomiędzy podmiotami o równym statusie lub adresat ma status wyższy niż podmiot kierujący do niego komunikat, tego rodzaju wypowiedź będzie uznawana za niewiążącą sugestię – bez wątpienia nie ma wówczas charakteru polecenia, rozkazu czy jakiegokolwiek innego rodzaju wyrażenia zawierającego wiążącą dyrektywę zachowania. Odmiennie jest natomiast wtedy, gdy wypowiedź pochodzi od podmiotu o statusie wyższym – niezależnie od tego, czy jest to status sformalizowany, czy też nie, może to dotyczyć zarówno przełożonego w relacjach służbowych, jak i rodzica w relacji z dzieckiem. Znaczenie dla interpretacji takiego komunikatu będą miały zatem okoliczności pozawerbalne, w tym takie jak np. intonacja wypowiedzi, a także szerszy kontekst sytuacyjny – groźba towarzysząca takiej sugestii lub choćby zdolność do wymuszenia określonego zachowania w związku z niezastosowaniem się do zwerbalizowanego oczekiwania.

Przepis prawny będący zdaniem w tekście prawnym także może być traktowany jako **komunikat.** Prawo ujmowane w konwencji komunikacji obejmuje promulgowane w określony spo-

[2] Czasownik performatywny jest tzw. czasownikiem deontycznym (operatorem deontycznym), poprzez użycie którego tworzy się wypowiedź powinnościową języka prawnego; poprzez użycie czasownika performatywnego w tekście prawnym powstaje określony stan prawny – obowiązku prawnego lub prawnie ukształtowanego dozwolenia – A. Malinowski, *Sposoby wyrażenia normy postępowania w tekście prawnym*, (w:) A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 262–263.

sób wypowiedzi prawodawcy kierowane do poszczególnych kategorii podmiotów określanych mianem adresatów prawa. Komunikacja ta jest **jednostronna, a przy tym zdalna, ponieważ dokonuje się w formie pisemnej, co czyni ją z jednej strony niedyskursywną, z drugiej zaś eliminuje wszelkie pozawerbalne konteksty sytuacyjne**. Co istotne, pomiędzy podmiotami tej komunikacji występuje zasadnicza różnica statusów. Prawodawca dysponuje bowiem zdolnością wiążącego wyznaczania adresatowi wzorów określonego zachowania pod rygorem zastosowania określonej sankcji opartej na władztwie publicznym lub popartej władztwem publicznym.

Z tej perspektywy wypowiedź prawodawcy z użyciem czasownika performatywnego „powinien", a także „należy" (oraz odpowiednio ich zaprzeczeń) **zasadniczo nie powinna budzić wątpliwości co do swojego wiążącego charakteru**. Zgodzić należy się, że prawo narzuca swoistą „ramę modalną"[3], co oznacza, że każdą wypowiedź prawodawcy sprowadzić należy do dyrektywy wyrażającej określony obowiązek w postaci nakazu albo zakazu bądź dozwolenia. Doskonale rozpoznawalnym przejawem tej **konwencji językowej tekstu prawnego** jest formułowanie przepisów w formie zdań oznajmujących – pozornie deskryptywnych – bez użycia wyrażeń performatywnych. W takich przypadkach – jak to ujmuje M. Zieliński – **tekst pisany na poziomie deskryptywnym jest czytany na poziomie normatywnym**[4]. Przykładowo zawarte w art. 379 § 1 Kpk zdanie: „Gdy sąd wchodzi na salę lub ją opuszcza, wszyscy obecni wstają", nie jest opisem obyczaju sądowego, ale sankcjonowanym nakazem określonego zachowania na sali rozpraw. Na gruncie tej konwencji przepis sformułowany z użyciem czasownika performatywnego „powinien": *Gdy sąd wchodzi na salę lub ją opuszcza, wszyscy obecni **powinni** wstać*, bądź „należy": *Gdy sąd wchodzi na salę lub ją opuszcza, **należy** wstać*, miałby w istocie tę samą wartość normatywną – wyrażałby nakaz zajęcia postawy stojącej przez wszystkie osoby obecne na sali rozpraw, w sytuacji gdy sąd wchodzi na salę rozpraw bądź ją opuszcza. Przyjęcie takiej konkluzji jest w pełni możliwe zwłaszcza na gruncie rozróżnienia **warstwy tekstu** – brzmienia przepisów – i **warstwy treściowej** – treści przepisów, a więc norm (wyrażeń normokształtnych[5]), rekonstruowanych na podstawie przepisów, ale co do zasady z brzmieniem przepisów nietożsamych[6]. Warto wszakże zauważyć, że w istocie tylko na gruncie takich założeń przyjmuje się znaczenie omawianych wyrażeń równoznaczne z „musi" albo „nie wolno", odrzuca natomiast znaczenie, jakie wyrażenia te mają poza ramą modalną tekstu prawnego – a więc „jest wskazane/celowe/pożądane" bądź „nie jest wskazane/celowe/pożądane".

Negatywne aspekty stosowania w tekście prawnym wyrażenia „powinien/nie powinien"

Konkluzja co do dopuszczalności, a nawet konieczności uznania w wyniku interpretacji (wykładni) przepisów sformułowanych z użyciem omawianych wyrażeń za przepisy wyrażające nakaz

[3] Określenie A. Malinowskiego, ibidem, s. 266.

[4] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 107.

[5] Zob. ibidem, s. 17 i n.

[6] Rozróżnienie takie jest zasadniczo akceptowane zarówno przez doktrynę prawa – podstawowe znaczenie ma tu dorobek naukowy Z. Ziembińskiego i M. Zielińskiego – jak i orzecznictwo tak sądów, jak i TK.

albo zakaz – co do zasady trudna do zakwestionowania na gruncie paradygmatycznych założeń o charakterze tekstu prawnego – nie jest jednak w pełni satysfakcjonująca z perspektywy dyrektyw redagowania tekstu prawnego, pomija bowiem przynajmniej jedno istotne uwarunkowanie egzegezy tekstu prawnego.

Nawet pobieżny przegląd praktyki legislacyjnej pozwala stwierdzić, że użycie dla sformułowania nakazu wyrażenia „powinien" lub „należy", a dla zakazu wyrażenia „nie powinien" lub „nie należy" – co *nota bene* następuje znacznie rzadziej – co do zasady ma charakter subsydiarny wobec nakazów i zakazów wyrażanych bądź *expressis verbis* („jest obowiązany", „zabrania się"), bądź – co bardziej typowe – w postaci pozornie opisowej. Innymi słowy, w jednym akcie normatywnym, a nierzadko w przepisach tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej, czy nawet tego samego przepisu, prawodawca tę samą treść („zakazuje się" – „nakazuje się") formułuje w różny sposób. W konsekwencji użycie wyrażenia „powinien" lub „należy" (i odpowiednio ich zaprzeczeń) prowadzi do zaburzenia jednolitości konwencji językowej przyjętej w danym akcie normatywnym. W takich przypadkach **jest zaś możliwe przyjęcie przez odbiorcę (interpretatora) tekstu prawnego, że racjonalny prawodawca celowo rozróżnia konwencję językową i jako świadomy użytkownik języka chce w ten sposób wyrazić odmienne treści**. Nie można *a priori* wykluczyć, że tam gdzie prawodawca używa wyrażenia „powinien" lub „należy" obok jednoznacznie sformułowanych obowiązków, używa go właśnie w znaczeniu „byłoby pożądane, o ile jest to możliwe". Wydaje się, że współczesny ustawodawca przynajmniej incydentalnie przełamuje konwencję ściśle normatywnego charakteru tekstu prawnego.

W istocie znajduje tu zastosowanie szerzej rozumiana dyrektywa wykładni zakazująca wykładni synonimicznej – „różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia"[7]. Zastrzec należy, że co do zasady nie mamy do czynienia w sensie ścisłym z różnymi zwrotami, a więc z równoległym i ekwiwalentnym stosowaniem zwrotu „jest obowiązany" i zwrotu „powinien" lub zwrotu „należy", a odpowiednio także „zabrania się" i „nie powinien" lub „nie należy". Praktyką jest raczej sytuacja zakazów i nakazów formułowanych co do zasady w postaci pozornie opisowej, a równolegle – w niektórych przepisach – zwrotami „powinien/nie powinien" lub „należy/nie należy". Można kwestionować tezę, że w takiej sytuacji znajduje zastosowanie zakaz wykładni synonimicznej, ale równoległe stosowanie w tym samym tekście dwóch różnych konwencji językowych potencjalnie wywołuje u odbiorcy tekstu pewien dysonans poznawczy. ***Prima facie* w niektórych przypadkach dyrektywa powinnego zachowania wydaje się bowiem „słabsza".**

Na gruncie całościowo ujętej egzegezy tekstu prawnego należałoby tę rozbieżność językową uznać za irrelewantną normatywnie i w rezultacie wykładni doprowadzić obydwa sformułowania do tej samej treści dyrektywy powinnościowej wyrażającej odpowiedni nakaz lub zakaz, co wynika z pierwotnej, paradygmatycznie przyjmowanej funkcji tekstu prawnego. Niemniej jednak rolą redaktora tekstu prawnego jest zapewnienie możliwie daleko idącej jednoznaczności

[7] Dyrektywę tę na grunt zasad techniki prawodawczej przenosi § 10 ZTP.

tekstu prawnego na poziomie warstwy językowej przepisów. Jest to o tyle istotne, że w polskiej tradycji prawniczej bardzo silnie ugruntowana jest zasada pierwszeństwa wykładni językowej (opartej na zasadzie *clara non sunt interpretanda*). Potencjalnie w omawianych przypadkach wynik wykładni językowej winien być korygowany w drodze wykładni funkcjonalnej, ale nie w każdym przypadku konieczność dokonania takiej korekty może być z perspektywy interpretatora równie oczywista.

Z perspektywy procesu stosowania prawa im bardziej jednoznaczny jest tekst przepisów, tym bardziej przewidywalna i jednolita staje się praktyka stosowania prawa. Określoność tekstu prawnego warunkowana jest konsekwentnym używaniem języka prawnego, a od redaktora tekstu prawnego wymaga się dyscypliny językowej nieporównywalnie większej niż od redaktora jakiegokolwiek innego tekstu. Język prawny – podobnie jak język ogólny – ewoluuje. Współczesny standard językowy nie jest tożsamy ze standardem z okresu II RP, ale także ze standardem z lat sześćdziesiątych czy siedemdziesiątych XX w. Współcześnie należałoby przyjąć, iż typowe dyrektywy wyrażające nakaz lub zakaz formułuje się jako zdania oznajmujące bez użycia czasowników performatywnych. W znakomitej większości przypadków taka redakcja jest możliwa dla adekwatnego wyrażenia określonego obowiązku prawnego. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest posłużenie się jednoznacznym czasownikiem performatywnym – „zabrania się", „jest zakazane", „jest obowiązany" i in.

Używanie w przepisach wyrażeń „powinien/nie powinien" oraz „należy/nie należy" nie jest konieczne i potencjalnie mogłoby zostać całkowicie wyeliminowane z tekstów zawierających treści normatywne. Pozwoliłoby to zapobiec potencjalnym sporom interpretacyjnym, które mogą powstawać zwłaszcza w związku z użyciem wyrażeń „powinien/nie powinien", w mniejszym stopniu odnosi się to bowiem do wyrażeń „należy/nie należy". Nawet jeżeli tego rodzaju rozbieżności interpretacyjne są kreowane instrumentalnie, w celu uchylenia się od obowiązku poprzez próbę wywiedzenia, że w istocie obowiązek prawny nie został ustanowiony – czy to z woli prawodawcy, czy też nieumiejętności redaktora tekstu prawnego – i można je w wyniku wykładni rozstrzygnąć na rzecz normatywnego sensu tych wyrażeń, to i tak usunięcie z tekstu prawnego niekonsekwentnych wyrażeń samo w sobie miałoby wartość porządkującą. Warto dostrzegać, że w poszczególnych gałęziach lub dziedzinach prawa publicznego przyjmowane są dyrektywy wykładni, które dają dodatkowy asumpt do wzmacniania wątpliwości interpretacyjnych na tle niejednolicie redagowanych przepisów: *in dubio pro libertate* – jako uniwersalna dyrektywa interpretacyjna prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego, *in dubio contra fiscum* – na gruncie prawa daninowego, czy *in dubio pro reo* – na gruncie prawa karnego.

Możliwy zakres adekwatnego stosowania wyrażeń „powinien/nie powinien" oraz „należy/nie należy"

Zastosowanie omawianej rekomendacji co do **odstąpienia używania przy formułowaniu obowiązków prawnych wyrażeń „powinien" oraz „należy" (i odpowiednio ich zaprzeczeń)**

ma jednak także dalej idący walor standaryzacji pragmatyki tekstów prawnych, pozwala bowiem przyjąć pewną konwencję językową dla tych przypadków, w których prawodawca świadomie chce dopuścić pewną elastyczność ustalonego wzoru zachowania. Wymaga to przyjęcia szerszego rozumienia funkcji tekstu prawnego, co na gruncie teoretycznym jest trudne, jednak praktyka prawodawcza daje pewien asumpt do twierdzenia, że część przepisów prawnych wyraża jednak regulacje o statusie tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Wydaje się, że prawodawca poza ściśle normatywnymi treściami zamieszcza w tekstach prawnych także wypowiedzi, które mają wyznaczać **rekomendowany wzór zachowania** – oczekiwany, ale nie nakazany[8]. Wątpliwe jest, czy takie przepisy powinny być umieszczane w tekstach aktów stanowiących elementy systemu źródeł prawa, w szczególności prawa powszechnie obowiązującego, *de lege lata* w przepisach aktów normatywnych można jednak identyfikować takie wypowiedzi prawodawcy, które odstępują od klasycznego modelu normowania i zdają się wykraczać poza ową modalną ramę normatywności.

Podsumowanie

Uzasadnione i celowe jest rekomendowanie zaniechania posługiwania się w obszarze ścisłego normowania wyrażeniami „powinien" i „należy", a odpowiednio także ich formami negatywnymi, i przyjęcie konwencji używania tych wyrażeń wyłącznie w obszarze miękkiej regulacji wszędzie tam, gdzie wyrażenie „powinien" czy „należy" znaczyć ma „czyń tak, jeżeli okoliczności na to pozwalają", albo „czyń tak, jeżeli nie jesteś przekonany, że bardziej adekwatne ze względu na respektowane przez prawodawcę wartości nie będzie działanie odmienne". Analiza zmieniającej się funkcji prawa i pragmatyki tekstu prawnego skłania do konkluzji, że **redaktor tekstu prawnego winien dysponować instrumentami adekwatnego wyrażania różnych co do istoty treści, także o charakterze tzw. miękkiego prawa (*soft law*)**, jeżeli z różnych uwarunkowań, w tym w szczególności wymogów wypływających z prawa UE, wynika, że winny być one elementem tekstu aktu normatywnego. Wszędzie tam, gdzie treścią przepisu ma być obowiązek prawny, używać należy bądź zdań w trybie oznajmującym, bądź wyrażeń *expressis verbis* wskazujących na zakaz lub nakaz prawny, respektując przy tym jednolitość konwencji językowej przyjętej w obrębie danego aktu normatywnego.

[8] Zdaje się to wynikać z używanych określeń „dobra praktyka", „standard" – zob. m.in. przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, z późn. zm.), ustawy z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych (Dz. U. poz. 2227), ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 2321, z późn. zm.) i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych. Trudno także jednoznacznie kwalifikować przepisy takie jak ten zawarty w art. 67 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.), w którym ustawodawca wyznacza następująco wyrażony wzór zachowania: opracowując projekt aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, należy kierować się zasadami proporcjonalności i adekwatności, a w szczególności dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do ich nakładania jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów.

Problematyka **DPL 13**

dr Sławomir PESZKOWSKI
adiunkt i kierownik Katedry Administracji Publicznej i Prawa Administracyjnego
Społeczna Akademia Nauk
ekspert w Departamencie Prawnym, UKNF
wykładowca w projekcie LEGIS

NADMIAROWOŚĆ STOSOWANIA ZWROTU ODSYŁAJĄCEGO „O KTÓRYM (-EJ/-YCH) MOWA W…" W OBRĘBIE TEJ SAMEJ PODSTAWOWEJ JEDNOSTKI REDAKCYJNEJ AKTU NORMATYWNEGO

Wprowadzenie

Omawiana dobra praktyka legislacyjna odnosi się do **unikania nadmiarowego stosowania zwrotów odsyłających „o którym (-ej/-ych) mowa w…" w odniesieniu do tej samej nazwy rodzajowej lub określenia złożonego (wielowyrazowego) w obrębie podstawowej jednostki redakcyjnej danego aktu normatywnego, w przypadku gdy dla danej nazwy lub określenia nie został utworzony skrót**. Zastosowanie takiej techniki legislacyjnej, zwłaszcza przy wielokrotnym użyciu powtarzającego się zwrotu odsyłającego, może negatywnie odbijać się na przejrzystości tekstu prawnego, a to z kolei nakazuje ocenić, czy w każdym przypadku zastosowanie takiego – skądinąd typowego i powszechnie stosowanego – środka techniki prawodawczej jest niezbędne. Ze względu na potencjalną nadmiarowość stosowania zwrotu odsyłającego „o którym (-ej/-ych) mowa w…" w odniesieniu do tej samej nazwy rodzajowej lub określenia złożonego w obrębie podstawowej jednostki redakcyjnej rekomendacja w ramach dobrej praktyki legislacyjnej zaleca pomijanie tych zwrotów, o ile nie uchybia to wymogowi określoności redagowanych przepisów.

Struktura i funkcja zwrotu odsyłającego „o którym (-ej/-ych) mowa w…"

Wyrażenie „o którym (-ej/-ych) mowa w…" jest jednym z typowych i licznie występujących w tekstach prawnych **zwrotów odsyłających**. Jak trafnie zauważa się w literaturze przedmiotu, zwroty odsyłające mają ustaloną i powtarzalną budowę[1]. Struktura zwrotu odsyłającego obejmuje **funktor zwrotu odsyłającego** – w tym przypadku jest to zwrot „o którym (-ej/-ych) mowa w…" – oraz **argument zwrotu odsyłającego** – najczęściej, jak w omawianym przypadku, zawierający oznaczenie określonej jednostki systematyki tekstu prawnego z użyciem przyjętych w tekście prawnym form notacji, ale mogący też wskazywać rodzajowo określoną część tekstu prawnego bądź dany akt normatywny w całości[2]. Przepis zawierający zwrot odsyłający może odsyłać bądź do przepisów tego samego aktu normatywnego – tworząc **tzw. odesłanie wewnętrzne**, bądź do innego aktu normatywnego – tworząc **tzw. odesłanie zewnętrzne**[3]. Funkcja zwrotów odsyłających polega na wprowadzeniu uzależnienia treściowego określonego fragmentu tekstu prawnego od treści zawartej w innym fragmencie tego samego lub innego tekstu prawnego[4].

Zwroty odsyłające – określane krócej, także na gruncie ZTP, „odesłaniami" – **stosuje się w celu osiągnięcia skrótowości tekstu prawnego lub zwiększenia jego spójności, a także pełniejszej jednoznaczności i precyzji regulacji**[5]. Odesłania – jako typowy środek techniki prawodawczej realizujący tak wyznaczone cele – wskazuje § 156 ZTP. Zastosowanie techniki odesłań pozwala unikać powtórzeń i w ten sposób skracać tekst prawny, co odpowiada ogólnej dyrektywie zwięzłego i syntetycznego redagowania tekstu prawnego wynikającej z § 5 ZTP. Tę funkcję prawidłowo stosowanych odesłań dostrzegł także TK, wskazując, że jest to środek techniki prawodawczej pozwalający unikać nadmiernego rozbudowywania tekstów prawnych[6].

Zwrot odsyłający, do którego odnosi się omawiana rekomendacja, jest wszakże **szczególnym rodzajem odesłania wewnętrznego** – odsyła bowiem do przepisów tego samego aktu normatywnego w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej. Dotyczy zatem odesłań tworzonych w ramach artykułu – w przypadku ustaw – oraz paragrafów – w przypadku aktów podustawowych. Chodzi tu o przypadki, kiedy podstawowa jednostka redakcyjna podzielona jest na ustępy[7], w obrębie których więcej niż jednokrotnie należałoby użyć tej samej nazwy

[1] A. Malinowski, *Sposoby wyrażania normy postępowania w tekście prawnym*, (w:) A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 331–332, i powołany tam artykuł: F. Studnicki, A. Łachwa, J. Fall, E. Stubrawa, *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze" 1990, z. 136.

[2] Ibidem.

[3] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 300.

[4] A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012, s. 200.

[5] A. Malinowski, *Sposoby wyrażania…*, op. cit., s. 331, także: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 767.

[6] Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK ZU nr 1/A/2000, poz. 2.

[7] Z uwzględnieniem, że zgodnie z § 55 ust. 3 zdanie drugie ZTP w ustawie określanej jako „kodeks" ustępy oznacza się paragrafami. Dotyczy to także innych ustaw.

rodzajowej lub tego samego określenia złożonego, a zastępuje się go odesłaniem. Odesłania tego rodzaju mogą także następować w przypadku zastosowania techniki wyliczenia, kiedy tej samej nazwy rodzajowej lub określenia złożonego należałoby użyć wielokrotnie w poszczególnych elementach wyliczenia, a stosuje się zamiast tego formułę odesłania.

W tego typu przypadkach odesłanie potencjalnie służy zarówno osiągnięciu skrótowości, jak i zapewnieniu precyzji tekstu prawnego, przy czym pierwszoplanowa zdaje się funkcja pozwalająca na zapewnienie przepisom prawnym precyzji. Potencjalnie odesłanie tego rodzaju także skraca poszczególne przepisy, gdyż dzięki niemu rezygnuje się z powtarzania tego fragmentu tekstu prawnego, do którego odsyła argument zwrotu odsyłającego[8], ale paradoksalnie – niekiedy sam zwrot odsyłający jest dłuższy niż nazwa lub określenie, do którego odsyła.

Pragmatyka stosowania zwrotu odsyłającego „o którym (-ej/-ych) mowa w…" w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej

Omawiana dobra praktyka legislacyjna odnosi się do rezygnacji ze stosowania odesłań typu „o którym (-ej/-ych) mowa w…" w odniesieniu do tej samej nazwy rodzajowej lub określenia złożonego (wielowyrazowego) w obrębie podstawowej jednostki redakcyjnej danego aktu normatywnego w każdym przypadku, gdy stosowanie takiego odesłania nie jest niezbędne dla zapewnienia precyzji i określoności tekstu prawnego. Powszechna praktyka legislacyjna ukształtowała się w ten sposób, że więcej niż jednokrotne użycie danej nazwy rodzajowej lub określenia złożonego w kolejnych ustępach lub elementach wyliczenia powoduje, że przy drugim i ewentualnych następnych przypadkach użycia stosuje się odesłanie, którego argument odnosi się do oznaczenia tej wewnętrznej jednostki redakcyjnej, w której użycie danej nazwy lub określenia nastąpiło po raz pierwszy.

Przykład:

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie trybu zakładania i udostępniania konta w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe (Dz. U. poz. 637, z późn. zm.)

§ 3. 1. W postępowaniu wieczystoksięgowym wszczynanym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego konto dla notariusza, zastępcy notarialnego, emerytowanego notariusza, komornika, asesora komorniczego, naczelnika urzędu skarbowego lub zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, przewodniczącego Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, zwanej dalej „Komisją", lub jej członka zakłada się w systemie teleinformatycznym na **ich wniosek złożony poza systemem teleinformatycznym**.

2. **Wniosek, o którym mowa w ust. 1,** zawiera: imię i nazwisko wnioskodawcy, a także jego numer PESEL oraz adres poczty elektronicznej.

3. **Wniosek, o którym mowa w ust. 1,** składany przez notariusza, zastępcę notarialnego lub emerytowanego notariusza zawiera także dane kancelarii notarialnej, którą reprezentują, obejmujące jej: NIP, nazwę, adres pocztowy oraz adres poczty elektronicznej.

4. **Wniosek, o którym mowa w ust. 1,** składany przez zastępcę notarialnego lub emerytowanego notariusza zawiera także jego oświadczenie o wyznaczeniu ich, na podstawie

[8] A. Malinowski, *Sposoby wyrażania…*, op. cit., s. 331.

art. 21 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, z późn. zm.), do zastępowania notariusza albo o upoważnieniu zastępcy notarialnego, na podstawie art. 76a § 2 tej ustawy, do wykonywania czynności notarialnych obejmujących sporządzanie aktów notarialnych, ze wskazaniem czasu, na jaki to wyznaczenie albo upoważnienie następuje.

5. **Wniosek, o którym mowa w ust. 1,** składany przez komornika lub asesora komorniczego, zawiera także dane kancelarii komorniczej, którą reprezentują, obejmujące jej: identyfikator (GUID), NIP, nazwę, adres pocztowy oraz adres poczty elektronicznej.

6. **Wniosek, o którym mowa w ust. 1,** składany przez asesora komorniczego zawiera także jego oświadczenie o wyznaczeniu go, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790, z późn. zm.), zastępcą komornika, ze wskazaniem czasu, na jaki to wyznaczenie następuje. Do wniosku asesor komorniczy dołącza kopię zarządzenia prezesa właściwego sądu apelacyjnego o wyznaczeniu go zastępcą komornika.

7. **Wniosek, o którym mowa w ust. 1,** składany przez naczelnika urzędu skarbowego lub zastępcę naczelnika urzędu skarbowego zawiera także dane właściwego urzędu skarbowego, obejmujące jego NIP, nazwę, adres pocztowy oraz adres poczty elektronicznej.

Jak można oceniać, w wielu tego rodzaju przypadkach konsekwentne każdorazowe stosowanie frazy odesłania w kolejnych ustępach lub elementach wyliczenia czyni tekst prawny mniej przejrzystym, negatywnie wpływając na jego komunikatywność.

W oczywisty sposób zastosowanie takiej techniki legislacyjnej jest podyktowane chęcią zapewnienia maksymalnej precyzji formułowanych przepisów, co jest jedną z podstawowych wytycznych przy redagowaniu tekstu prawnego. Zapewne w wielu przypadkach jest to także **wynik pewnego nawyku językowego zawodowych redaktorów tekstów prawnych**, działających w tego rodzaju przypadkach na zasadzie swoistego automatyzmu. Tymczasem jak można oceniać, w wielu przypadkach zastosowanie zwrotu odsyłającego opartego na wyrażeniu „o którym (-ej/-ych) mowa w…" w obrębie tej samej jednostki redakcyjnej ze względu na **jednoznaczny kontekst językowy i strukturalny tekstu prawnego** jest zabiegiem **czysto formalnym i zbędnie komplikującym strukturę wypowiedzi**, gdyż inne konotacje danej nazwy lub określenia nie są możliwe. A zatem jeżeli nie jest to niezbędne dla utrzymania precyzji (określoności) tekstu prawnego, **należałoby odstąpić od stosowania takich zwrotów odsyłających, uznając je za elementy zbędne, nadmiernie formalizujące tekst prawny i w konsekwencji negatywnie wpływające na pożądaną klarowność wypowiedzi prawodawcy**. Trafnie zauważa się, że zbyt często stosowane odesłania rażą, a tekst prawny z licznymi odesłaniami staje się nie tylko mniej komunikatywny, ale także mniej elegancki[9].

Wskazać w tym miejscu należy, że wyodrębnienie w akcie normatywnym podstawowych jednostek redakcyjnych nie jest jedynie formalnym zabiegiem wyznaczającym obligatoryjną strukturę tekstu prawnego. Podstawowa jednostka redakcyjna aktu normatywnego *ex definitione* cechuje się wewnętrzną spójnością merytoryczną, co umiejętnie zostało wyrażone w § 55 ZTP w odniesieniu do ustawy. Zgodnie z tą zasadą każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł, a artykuł ten powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. Przy czym jeżeli samo-

[9] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do…*, op. cit., s. 302.

dzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy, a podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł. Zasadę tę odpowiednio stosuje się do aktów podustawowych. Tym bardziej oczywista jest integralność przepisu prawnego, w obrębie którego zastosowano technikę wyliczenia – z założenia jest to bowiem jedno zdanie, które winno być spójne nie tylko syntaktycznie, ale także semantycznie.

Nie powinno być zatem wątpliwości, że użycie w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej tego samego określenia w kolejnych ustępach lub elementach wyliczenia ma ten sam desygnat i winno być traktowane substytutywnie, nawet jeżeli odstępuje się od powtórzenia pełnego określenia złożonego, a tym bardziej gdy powtarza się tę samą nazwę rodzajową w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej. Ryzyko odmiennej interpretacji wydaje się niewielkie, a **w razie ewentualnych wątpliwości przesądzający dla interpretatora powinien być argument *a rubrica***. Odstąpienie od posługiwania się odesłaniem wewnętrznym opartym na wyrażeniu „o którym (-ej/-ych) mowa w…" odnoszących się do tej samej nazwy lub określenia złożonego w obrębie tej samej jednostki redakcyjnej oparte być musi na założeniu, iż w takich przypadkach odesłanie zawarte w przepisie nie służy wypełnieniu luki treściowej, którą winien wypełnić fragment znajdujący się w innej części tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej, ale służy jedynie wskazaniu tożsamości nazwy lub zwrotu użytych wcześniej w obrębie tej samej jednostki redakcyjnej[10]. O ile zatem funkcja ta realizowana jest przez kontekst systematyki aktu normatywnego, od zastosowania takiego zwrotu odsyłającego można odstąpić.

Podsumowanie

Rekomendacja formułowana w ramach omawianej dobrej praktyki legislacyjnej ma na celu wypracowanie standardu redagowania tekstu prawnego z pominięciem nadmiarowych zwrotów odsyłających odnoszących się do tej samej nazwy lub określenia złożonego w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej danego aktu normatywnego. W wielu tego rodzaju przypadkach używanie zwrotu odsyłającego „o którym (-ej/-ych) mowa w…" nie jest niezbędne dla zapewnienia precyzji przepisów, a skutkuje obniżeniem przejrzystości tekstu prawnego poprzez częste powtarzanie tej samej frazy w relatywnie wąskim zakresie tekstu. Konsekwentne, a w efekcie wielokrotne używanie zwrotu odsyłającego w odniesieniu do tej samej nazwy rodzajowej lub określenia złożonego w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej danego aktu normatywnego – każdorazowo złożonego z funktora: „o którym (-ej/-ych) mowa w…" i argumentu w postaci wskazania jednostki redakcyjnej, w której określona nazwa pojawiła się po raz pierwszy – daje niepożądany efekt redundancji, a to z kolei, zważywszy na pragmatykę tekstu prawnego, nakazywałoby w takich przypadkach rezygnację z takiej techniki redagowania przepisów.

[10] Zob. A. Malinowski, *Polski tekst…*, op. cit., s. 200.

Tego rodzaju dyrektywa nie może mieć jednak charakteru stanowczego. Należy wyraźnie podkreślić, że rekomendacja ma charakter warunkowy i nie może być uniwersalnie stosowaną regułą redagowania tekstu prawnego. Nawet w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej mogą bowiem ujawnić się uwarunkowania, które nie pozwolą na uwzględnienie postulowanej techniki legislacyjnej. Zastrzec zatem należy konieczność dokonania przez redaktora tekstu prawnego każdorazowej oceny, czy zastosowanie rekomendacji nie uchybi wymogowi precyzji przepisów prawnych, której należy przyznawać prymat względem komunikatywności. Rozstrzygnięcia o dopuszczalności takiego rozwiązania redaktor tekstu prawnego powinien zatem dokonywać *a casu ad casum*. W konsekwencji każdorazowo należałoby odstąpić od stosowania rekomendacji, jeżeli istniałoby ryzyko uchybienia określoności redagowanego tekstu prawnego.

Problematyka **DPL 14**

Szymon GIDEREWICZ
główny legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS

Michał GIL
główny legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS

PRZEPISY EPIZODYCZNE A PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I PRZEPISY DOSTOSOWUJĄCE

Wprowadzenie

Zgodnie z § 29a ZTP w przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony. Opisane poniżej dobre praktyki legislacyjne mają na celu wskazanie na charakterystyczne cechy przepisów epizodycznych w rozumieniu ZTP oraz pozwalają odróżnić te przepisy od przepisów przejściowych i dostosowujących ustawy.

Przepisy epizodyczne to merytoryczne przepisy ustawy wyrażające normy prawne o powtarzalnym charakterze, wprowadzające odstępstwo od zasady wyrażonej innymi merytorycznymi przepisami ustawy na ściśle oznaczony czas, po upływie którego nastąpi powrót do wyłączonej zasady.

Cechą odróżniającą przepisy epizodyczne od przepisów przejściowych i dostosowujących jest rola, jaką przepisy te odgrywają w stosunku do wyłączanych przepisów merytorycznych. Przepisy epizodyczne są przepisami o własnym, konkurencyjnym przedmiocie uregulowania. Przepisy przejściowe i dostosowujące pełnią funkcję służebną w stosunku do

przepisów merytorycznych, a ich celem jest poprawne wprowadzenie ustawy do systemu prawa.

Przepisy epizodyczne, które wprowadzają odstępstwo od zasady wyrażonej w obowiązujących wcześniej regulacjach, ze względu na zasadę pewności (stabilności) prawa powinny być stanowione wtedy, gdy nie ma innych, mniej uciążliwych środków do osiągnięcia określonych celów.

Za przepisy epizodyczne należy uznać także te przepisy, które wprowadzają odstępstwo od zasady wyrażonej w nieobowiązujących wcześniej regulacjach (przepisy zamieszone w jednej nowej ustawie formułujące określoną zasadę i jednocześnie, na wyraźnie oznaczony czas, wyjątek od tej zasady).

Istota przepisów epizodycznych

Należy przyjąć, że przepisy epizodyczne to przepisy merytoryczne ustanowione na z góry określony czas, w którym to czasie wprowadzają wyjątek od innych przepisów merytorycznych. Przepisy epizodyczne od innych przepisów merytorycznych różnią się więc nie tyle zakresem normowania (tak jak „zwykłe" przepisy merytoryczne będą przepisami prawa materialnego, przepisami ustrojowymi, proceduralnymi lub karnymi), ile właśnie „epizodycznością", czyli wyraźnie wskazanym okresem, w którym obowiązują[1]. Założeniu, że przepisy epizodyczne to specyficzne przepisy merytoryczne, nie przeczy fakt, iż zostały one wyszczególnione w ZTP w dziale I rozdziale 4a „Przepisy epizodyczne", odrębnym od rozdziału 4 „Układ i postanowienia przepisów merytorycznych". Za cel takiego wyodrębnienia należy bowiem uznać jedynie konieczność wskazania na właściwe miejsce przepisów epizodycznych w strukturze ustawy – po przepisach zmieniających, a przed przepisami przejściowymi i dostosowującymi (§ 15 ZTP), czyli w grupie szeroko rozumianych przepisów „czasowych" (o nietrwałym charakterze).

Na gruncie ZTP istotą przepisów epizodycznych jest wprowadzenie odstępstwa od określonych przepisów na wyraźnie określony czas. W praktyce nie budzi wątpliwości, że odstępstwo od określonych przepisów oznacza wprowadzenie wyjątku od zasady (wyrażonej określonymi przepisami), a odstępstwo na wyraźnie oznaczony czas oznacza powrót do wyłączonej zasady po upływie okresu obowiązywania przepisów epizodycznych.

Zgodnie z § 29a ZTP w przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony. W świetle tej dyrektywy zasadne jest rozstrzygnięcie, co oznaczają „określone przepisy", czyli reguły ogólne, których zawieszenie przewidują przepisy epizodyczne. Możliwe są co najmniej trzy znaczenia terminu „określone". Po pierwsze, „określone przepisy", czyli wskazane w treści przepisów epizodycznych. Po drugie, „określone przepisy", a więc obowiązujące przed dniem wprowadzenia przepisów epizodycznych. Po trzecie, „określone przepisy" – inne przepisy, bez

[1] Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do § 29a ZTP, s. 222.

względu na to, czy obowiązywały przed dniem wprowadzenia przepisów epizodycznych, czy też stanowią zupełnie nową regulację. W pierwszym znaczeniu dyrektywa ZTP wskazywałaby jedynie na samą techniczną formułę, w której ma być wyrażona regulacja epizodyczna, a prawidłowo skonstruowany przepis epizodyczny byłby przepisem zawierającym odesłanie do przepisu, od którego wprowadza wyjątek. Takie rozumienie „określonych przepisów" w definicji z § 29a nie przesądza jednak o istocie epizodyczności, która może być wprowadzona przy zastosowaniu różnych technik legislacyjnych[2]. Za istotne dla wyznaczenia zakresu pojęcia „przepisy epizodyczne" należy uznać rozstrzygnięcie, czy istotą przepisów epizodycznych jest wprowadzenie nowych regulacji „zawieszających" dotychczasowe reguły w miejsce regulacji obowiązujących wcześniej, czy również wprowadzenie regulacji zawieszających reguły bez względu na to, czy te reguły obowiązywały wcześniej, czy też są wprowadzane razem z przepisami epizodycznymi.

Epizodyczność przepisów rozumiana jako doraźne wyłączenie stosowania obowiązujących wcześniej przepisów i wprowadzenie w to miejsce na określony czas regulacji szczególnej, a następnie powrót do wyłączonych przepisów odpowiada wypowiedziom TK na temat przepisów epizodycznych. Trybunał w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r. przepisami epizodycznymi (incydentalnymi) nazywa przepisy wprowadzające na ściśle określony okres odstępstwo od dotychczas obowiązujących zasad, stwierdzając jednocześnie, że „prawodawca ma konstytucyjną możliwość, a niekiedy nawet obowiązek, dokonania doraźnej, obowiązującej w określonych ramach czasowych, zmiany obowiązujących przepisów – jeżeli jest to reakcja na szczególne okoliczności związane ze zmieniającymi się uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi. W każdym jednak wypadku (...) musi respektować normy, zasady i wartości konstytucyjne. Ponadto regulacje epizodyczne (incydentalne) mogą być stanowione, gdy nie ma innych, mniej uciążliwych środków do osiągnięcia określonych celów. W tym sensie regulacje takie stanowią *ultima ratio*"[3]. Podobne rozumienie epizodyczności odpowiada poglądom doktryny charakteryzującym ustawy incydentalne[4] jako ustawy o szczególnym celu, wyznaczające z góry czas swojego obowiązywania i zawieszające stosowanie innych ustaw obowiązujących w danej dziedzinie, a doraźność interwencji ustawodawcy traktującym jako niebezpieczną z punktu widzenia spójności i pewności prawa[5].

[2] Także w praktyce ustawodawczej odesłanie wprost w przepisie epizodycznym do przepisu określającego zasadę jest stosowane rzadko.

[3] Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; podobnie wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134.

[4] Doktryna rozróżnia ustawy incydentalne jako ustawy wprowadzające na określony czas odstępstwo od innych obowiązujących już przepisów oraz ustawy epizodyczne jako ustawy wprowadzające na określony czas nowe uregulowania, w obszarze dotychczas nieregulowanym prawnie. Ten doktrynalny podział nie został przejęty przez ZTP, które formułują „własną" definicję epizodyczności. Niniejsza dobra praktyka legislacyjna odnosi się jedynie do definicji epizodyczności z § 29a ZTP jako odstępstwa od określonych (innych) przepisów. Może być jednak stosowana do przepisów epizodycznych także w najszerszym rozumieniu.

[5] S. Wronkowska, *Ustawy incydentalne w systemie źródeł prawa*, (w:) M. Granat (red.), *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2013, s. 83–85. Zob. też A. Bałaban, *Ustawa incydentalna a pewność prawa*, (w:) M. Granat (red.), *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2013.

Zawarta w ZTP definicja przepisów epizodycznych mieści w sobie epizodyczność w rozumieniu wskazanych orzeczeń TK oraz poglądów doktryny na ustawy incydentalne. Bez wątpienia w zakresie pojęcia „przepisy epizodyczne" mieszczą się przepisy wprowadzające odstępstwo od już obowiązujących regulacji i zakładające powrót do reguły ogólnej (innymi słowy, przepisy epizodyczne to przepisy, które wyłączają na określony czas obowiązywanie przepisów, które obowiązywały już wcześniej przez jakiś czas i które ponownie zaczynają obowiązywać po upływie okresu obowiązywania przepisów epizodycznych). Przyjąć jednak należy, że definicja z § 29a ZTP jest jednocześnie szersza. Zakładane odstępstwo od „określonych" przepisów nie musi przecież oznaczać odstępstwa od przepisów obowiązujących wcześniej (przed dniem wejścia w życie przepisów epizodycznych), ale także może (powinna) oznaczać odstępstwo ujęte – wraz z regułą ogólną – w jednej nowej ustawie, która to ustawa zakłada wejście w życie w terminie późniejszym docelowej zasady oraz jednocześnie zakłada wejście w życie w terminie wcześniejszym, na określony czas, regulacji modyfikujących tę regułę. W tym znaczeniu „określone" przepisy to także inne przepisy będące elementem systemu prawnego, choć jeszcze niestosowane ze względu na wprowadzone przepisy epizodyczne. Można przyjąć, że takie epizodyczne regulacje nie rodzą „z definicji" niebezpieczeństwa naruszenia zasady pewności (stabilności) prawa i nie muszą być traktowane jako *ultima ratio*.

Za zaliczeniem do przepisów epizodycznych także przepisów wprowadzanych do systemu prawa wraz z regułą ogólną przemawia wykładnia językowa § 29a ZTP. Zgodnie z definicjami słownikowymi „określony" to taki, że można ustalić dokładnie, jaki jest[6]. Taką definicję spełnia każdy należycie ogłoszony przepis, nawet jeżeli nie wszedł jeszcze w życie. Za potwierdzeniem tej wykładni może przemawiać pominięcie w ZTP zastrzeżenia o nadzwyczajnym charakterze przepisów epizodycznych i co za tym idzie, brak w ZTP dyrektywy wyjątkowego stosowania tej techniki legislacyjnej. Na intencję ograniczenia zakresu pojęcia przepisów epizodycznych do przepisów wprowadzających odstępstwo od już obowiązujących regulacji nie wskazuje bezpośrednio także uzasadnienie do projektu rozporządzenia zmieniającego ZTP[7]. Za przyjęciem stanowiska, zgodnie z którym przepisy epizodyczne na gruncie ZTP to przepisy wprowadzające odstępstwo od reguły ogólnej na ściśle określony czas – zarówno w przypadku, gdy odstępstwo to dotyczy reguły obowiązującej już wcześniej, jak i reguły wprowadzanej „razem" z przepisami epizodycznymi (choć w różnych terminach) – przemawia też odwołanie się do ZTP jako aktu określającego w sposób spójny i konsekwentny wszystkie w nim wskazane rodzaje przepisów ustawowych. Tym samym zasadne powinno być właściwe usystematyzowanie przepisów epizodycznych jako przepisów odrębnych od przepisów przejściowych i dostosowujących ustawy (za

[6] P. Żmigrodzki (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, dostęp internetowy, https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=37788&id_znaczenia=5230694&l=19&ind=0; zob. też „określony", tzn. sprecyzowany, wiadomy, pewny, jasny, wyraźny – M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1979.

[7] Uzasadnienie do rozporządzenia z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/262281/katalog/262321#262321, które pomimo że powołuje się na orzecznictwo TK dotyczące ustaw incydentalnych, to wyraźnie nie wskazuje na ograniczenie definicji przepisów epizodycznych do tych wprowadzających odstępstwo od obowiązujących regulacji.

oczywiste należy przyjąć, że przepisy epizodyczne nie są przepisami końcowymi ani przepisami nowelizującymi ustawy). Jeżeli ZTP mają określać w sposób spójny i konsekwentny wszystkie w nich wskazane rodzaje przepisów ustawowych, to pomiędzy wyszczególnionymi w ZTP rodzajami przepisów powinno dać się przeprowadzić wyraźne rozróżnienie i jednocześnie ZTP w jak najszerszym stopniu powinny umożliwiać nazwanie i usystematyzowanie „wszystkich" przepisów ustawy[8].

Przepisy epizodyczne a przepisy przejściowe i przepisy dostosowujące

W odróżnieniu od innych przepisów merytorycznych przepisy epizodyczne nie regulują w sposób trwały stosunków społecznych, a po upływie okresu obowiązywania ulegają „skonsumowaniu". Ten właśnie nietrwały, „czasowy" charakter upodabnia przepisy epizodyczne do przepisów przejściowych i dostosowujących ustawy. Jeżeli jednak przepisy epizodyczne wysławiają normy prawne konkurencyjne dla innych przepisów merytorycznych ustawy, to przepisy przejściowe i dostosowujące odgrywają rolę służebną w stosunku do przepisów merytorycznych i nie mają odrębnego od przepisów merytorycznych przedmiotu uregulowania. W przeciwieństwie do przepisów epizodycznych przepisy przejściowe i dostosowujące są niezbędne dla prawidłowego wprowadzenia nowych regulacji (rozwiązań) do systemu prawa, a ich nieumieszczenie w ustawie będzie błędem z legislacyjnego punktu widzenia. Przepisy przejściowe i dostosowujące są więc niezbędnym elementem poprawnie zbudowanego aktu prawnego[9]. Realizują zasady poprawnej legislacji zarówno w ujęciu „technicznym" (ZTP), jak i konstytucyjnym (zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa). Tymczasem nieumieszczenie w ustawie przepisów epizodycznych nie będzie błędem ustawodawcy[10]. „Brak" w ustawie przepisów epizodycznych oznaczać będzie jedynie zastosowanie przez jej adresatów obowiązującej reguły. Brak przepisu przejściowego lub dostosowującego spowoduje lukę w przepisach skutkującą niepewnością adresatów co do zakresu związania obowiązującymi przepisami. Innymi słowy, zarówno wyłączane przez przepisy epizodyczne regulacje ogólne, jak i stanowiące wyjątek od tej reguły same przepisy epizodyczne stanowią (mogłyby stanowić) odrębne niezależne regulacje (jeżeli obowiązują przepisy „zasadnicze", nie obowiązują przepisy epizodyczne – i odwrotnie). Przepisy przejściowe i dostosowujące obowiązują „obok" przepisów merytorycznych (jednocześnie z przepisami merytorycznymi) i zarazem bez tych przepisów merytorycznych nie mają racji bytu.

[8] Wydaje się, że taki cel przyświecał projektodawcom nowelizacji ZTP. Zob. M. Berek, *„Zasady techniki prawodawczej" – perspektywa zmian*, „PL" 2014, nr 3, s. 36, oraz uzasadnienie do projektu rozporządzenia zmieniającego ZTP, zgodnie z którym zmiana ZTP zmierza do ustanowienia przepisów epizodycznych jako odrębnego rodzaju przepisów ustawowych wraz z przesądzeniem ich przedmiotu regulacji oraz umiejscowienia w systematyce ustawy.

[9] Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, komentarz do § 14 ZTP, s. 54–55.

[10] Na gruncie doktrynalnym wprowadzenie regulacji epizodycznej do ustawy będzie wręcz wymagać przeprowadzenia „testu" konstytucyjności takich rozwiązań.

Przepisy przejściowe rozstrzygają wątpliwości adresatów odnośnie do tego, jakie prawo (stare czy nowe) stosować. Określają wpływ nowego prawa na stosunki powstałe pod działaniem prawa dotychczasowego. Tym samym realizują konstytucyjny wymóg pewności prawa. Tak jak przepisy epizodyczne wysławiają normy prawne, o których z góry wiadomo, że znajdą zastosowanie do stanów faktycznych, które ulegną wyczerpaniu. W odróżnieniu od przepisów epizodycznych dotyczą jednak stanów rzeczy (stosunków, zdarzeń) rozpoczętych pod rządami starego prawa i trwających nadal pod rządami prawa nowego. Przepisy epizodyczne – jako przepisy merytoryczne ustawy – dotyczą stanów rzeczy (stosunków, zdarzeń) zaistniałych od dnia wejścia w życie ustawy[11]. Stąd ze swojej istoty przepisy epizodyczne i przepisy przejściowe ustawy nie powinny być mylone.

Przepisy dostosowujące mają za zadanie dostosować adresatów ustawy do nowego stanu prawnego (przygotować „grunt" pod przyszłe regulacje prawne). Realizują konstytucyjny wymóg zagwarantowania adresatom ustawy możliwości należytego zaadaptowania (przystosowania) się do nowej sytuacji prawnej. Z reguły odnoszą się do kwestii związanych z wejściem w życie przepisów ustrojowych ustawy. Jak wskazuje przykładowe wyliczenie w § 35 ust. 1 ZTP, dotyczą utworzenia, przekształcenia lub zniesienia organów bądź instytucji. W doktrynie zwykło się przyjmować, że przepisy dostosowujące mają charakter jednorazowy – wyrażają niepowtarzalne czynności konwencjonalne (utworzenie, przekształcenie lub zniesienie organów bądź instytucji) albo normy postępowania o charakterze niepowtarzalnym (po zastosowaniu przepisu norma nie znajdzie zastosowania)[12]. Ta cecha – „jednorazowość" przepisów dostosowujących – z reguły pozwoli odróżnić te regulacje od przepisów epizodycznych ustawy, które jako przepisy merytoryczne wyrażają normy postępowania o powtarzalnym charakterze (choć o ograniczonym czasowo zakresie obowiązywania). Z uwagi na szeroką, funkcjonalną definicję przepisów dostosowujących przyjętą przez § 35 ust. 1 ZTP (przepisy dostosowujące regulują sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów) podnoszone w doktrynie kryterium jednorazowości zastosowania przepisu dostosowującego i wielokrotności zastosowania przepisu epizodycznego w szczególnych przypadkach może nie być wystarczające. Stąd zasadne powinno być również odwołanie się do kryterium niezbędności przepisu dla prawidłowego zafunkcjonowania ustawy. W przypadku przepisu epizodycznego ewentualne niewprowadzenie go oznaczałoby jedynie brak wyłączenia stosowania reguły ogólnej (zastosowanie tej reguły). Jeśli chodzi o przepis dostosowujący, jego ewentualne niewprowadzenie byłoby błędem skutkującym nieuregulowaniem sytuacji wymagającej interwencji ustawodawcy.

Szczególną wątpliwość co do zaliczenia do przepisów epizodycznych ustawy mogą wzbudzać te przepisy, które wprowadzają (na określony czas) odstępstwo od nowych regulacji i zakładają

[11] Zob. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44, w uzasadnieniu którego Trybunał wyraźnie rozróżnia przepisy przejściowe jako przepisy intertemporalne oraz przepisy epizodyczne jako przepisy o z góry określonym czasie obowiązywania nieodwołujące się do stanu sprzed wejścia w życie ustawy.

[12] Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do…*, op. cit., komentarz do § 14 ZTP, s. 96–97.

„dojście" do reguły ogólnej, czyli stopniowe wdrażanie nowych instytucji. Po nowelizacji ZTP tego rodzaju przepisy jako wypełniające definicję przepisów epizodycznych – wprowadzające odstępstwa od określonych (innych) przepisów na ściśle oznaczony czas oraz jednocześnie niebędące niezbędnymi dla zapewnienia poprawności legislacyjnej ustawy – należy traktować jako przepisy epizodyczne. Takie założenie pozwoli wyznaczyć wyraźną dystynkcję pomiędzy przepisami epizodycznymi a przepisami przejściowymi i przepisami dostosowującymi oraz przede wszystkim pozwoli na konsekwentne nazywanie i zamieszczanie tych przepisów w systematyce ustawy. Jeżeli przyjąć, że tego rodzaju przepisy nie są przepisami epizodycznymi, to trudno dla nich znaleźć „miejsce" wśród przepisów przejściowych (nie regulują sytuacji intertemporalnej – wpływu nowego prawa na stosunki powstałe pod działaniem prawa dotychczasowego – zob. § 30 ZTP), a także wśród przepisów dostosowujących (nawet jeżeli uznać, że w szerokim znaczeniu regulują sprawy związane z dostosowaniem do nowych przepisów jej adresatów, to jednocześnie nie spełniają „testu" niezbędności dla poprawności legislacyjnej ustawy – zob. § 35 ust. 1 oraz § 14 ust. 2 ZTP). Jeśli zaś mimo wszystko zostaną potraktowane jako szeroko rozumiane przepisy intertemporalne, to w zasadzie te same przepisy (ten sam rodzaj przepisów), w zależności od tego, czy wysławiałyby wyjątek od już obowiązującej regulacji, czy też od regulacji nowo wprowadzanej, byłyby różnie nazywane i zamieszczane w różnych miejscach ustawy. W szczególności ten sam rodzaj przepisów, wprowadzany jako wyjątek od tej samej zasady po raz pierwszy wraz z tą zasadą oraz po raz drugi „samodzielnie" jako wyjątek od obowiązującej ustawy, w pierwszym przypadku byłby systematyzowany jako przepis „dostosowujący", a w drugim jako przepis epizodyczny. Jedyną zaletą takiego rozwiązania byłaby „wierność" teoretycznemu założeniu epizodyczności, wadą zaś – praktyczny brak komunikatywności przepisów zarówno w aspekcie informacyjnym, jak i wyszukiwawczym, wzbudzający uzasadnione wątpliwości wśród adresatów ustawy.

Postulowana dobra praktyka legislacyjna uwzględnia bieżący stan faktyczny. Już obecnie ustawodawca wprowadza zarówno niepożądane z punktu widzenia zasady stabilności prawa regulacje epizodyczne o charakterze doraźnym, zakładające odstępstwo od już obwiązującej reguły, jak i regulacje przewidujące odstępstwo na określony czas od wprowadzanej zasady jako zasady docelowej. „Czasowy" charakter odstępstw powinien przesądzić o zaliczeniu ich do jednego rodzaju przepisów, wyraźnie wyszczególnianych w systematyce ustawy jako specyficzne regulacje merytoryczne.

Przykład 1 – prawidłowo sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 21 marca 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. poz. 317)

Art. 49. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 oraz z 2018 r. poz. 12, 138 i 159) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

5) tytuł rozdziału 6 otrzymuje brzmienie:

„Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy **epizodyczne**, przejściowe i końcowe";

6) po art. 50 dodaje się art. 50a w brzmieniu:

„Art. 50a. W okresie do dnia 31 grudnia 2028 r. od opłat za przejazdy po drogach krajowych, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, są zwolnione autobusy zeroemisyjne operatora publicznego transportu zbiorowego realizującego przewozy o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 i 2371 oraz z 2018 r. poz. 317).";

(…)

Powyższe stanowi przykład prawidłowo sformułowanego (przepisy epizodyczne to przepisy wprowadzające odstępstwo od już obowiązujących regulacji i zakładające powrót do reguły ogólnej) przepisu ustawy z dnia 21 marca 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która wprowadziła do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych przepis epizodyczny stanowiący odstępstwo od obowiązującego art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy pojazdów samochodowych po drogach krajowych.

Z kolei poniższe to przykład innego prawidłowo sformułowanego (przepisy epizodyczne to także przepisy wprowadzające odstępstwo od reguły wprowadzanej razem z przepisami epizodycznymi) przepisu tej samej ustawy z dnia 21 marca 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, w której przepisy epizodyczne w prawidłowy sposób nazwano i umiejscowiono w strukturze aktu.

Przykład 2 – prawidłowo sformułowane przepisy:

Ustawa z dnia 21 marca 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, z późn. zm.)

Rozdział 3

Obowiązki podmiotów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych

(...)

Art. 34. 1. Naczelne i centralne organy administracji państwowej zapewniają, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługującym je urzędzie lub instytucji gospodarki budżetowej lub innym podmiocie zapewniającym obsługę w zakresie transportu osób był równy lub wyższy niż **50%** liczby użytkowanych pojazdów.

(...)

Rozdział 8

Przepisy **epizodyczne**

(...)

Art. 68. 1. Naczelny lub centralny organ administracji państwowej, o którym mowa w art. 34, zapewnia, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów wynosił:

1) 10% – od dnia 1 stycznia 2020 r.;

2) 20% – od dnia 1 stycznia 2023 r.

(...)

Rozdział 9

Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe

Art. 86. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

(...)

3) art. 34 i art. 35, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

Przykład 3 – błędnie sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (Dz. U. poz. 2184, z późń. zm.):

Rozdział 1

Przepisy ogólne

(...)

Art. 12. 1. Operator OSE składa wniosek o udzielenie dotacji celowej do ministra właściwego do spraw informatyzacji **do dnia 30 czerwca** roku poprzedzającego rok, na który dotacja ma być udzielona.

(...)

Rozdział 4

Przepisy **epizodyczne**, przepisy przejściowe i przepis końcowy

Art. 13. W 2017 r. operator OSE składa wniosek, o którym mowa w art. 12 ust. 1, do dnia 31 grudnia 2017 r.

(...)

Art. 19. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia [13 grudnia 2017 r. – przyp. aut.], z wyjątkiem art. 13, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

W powyższym przykładzie zawarty w art. 13 przepis dostosowujący o jednorazowym zastosowaniu zmierzający do prawidłowego zastosowania ustawy w jej pierwszym roku obowiązywania określony został w tytule rozdziału jako przepis epizodyczny.

Problematyka DPL 15 DPL 16 DPL 17

dr Sławomir PESZKOWSKI
adiunkt i kierownik Katedry Administracji Publicznej i Prawa Administracyjnego
Społeczna Akademia Nauk
ekspert w Departamencie Prawnym, UKNF
wykładowca w projekcie LEGIS

ZAKRES STOSOWANIA I ZASADY FORMUŁOWANIA PRZEPISÓW TWORZĄCYCH ORGANY I INSTYTUCJE

Wprowadzenie

Omawiając zakres stosowania i sposoby formułowania przepisów tworzących organy lub instytucje, należy na wstępie wskazać, że nie powinno być wątpliwości co do dopuszczalności, a w istocie co do **niezbędności tworzenia organów lub instytucji poprzez przepisy prawa**. Wynika to z obecnie obowiązującego, znowelizowanego brzmienia § 35 ust. 1 pkt 1 ZTP, a przed nowelizacją z 2015 r., która weszła w życie z dniem 1 marca 2016 r.[1], było wyrażone w § 26 ZTP.

Nowelizacja ZTP z 2015 r. dokonała wszakże w tym zakresie znaczącej zmiany. O ile bowiem § 26 ZTP przed dniem 1 marca 2016 r. nakazywał przepisy o utworzeniu organów albo instytucji lokować w grupie przepisów ustrojowych, o tyle po nowelizacji przepisy te – trafnie – uznane zostały za **przepisy dostosowujące**. Zmiana ta ma daleko idące następstwa przede wszystkim w zakresie umiejscowienia przepisów tworzących organy lub instytucje w systematyce ustawy. W ustawie pierwotnej (nowej) nie będą już zamieszczane w przepisach merytorycznych w grupie przepisów ustrojowych, ale wraz z przepisami przejściowymi w końcowych partiach ustawy, przed przepisami końcowymi. W konsekwencji mogą zatem znaleźć się także w ustawie wpro-

[1] Ilekroć w niniejszym artykule mowa o nowelizacji ZTP z 2015 r., rozumie się przez to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. poz. 1812).

wadzającej. W przypadku nowelizacji przepisy o utworzeniu organów lub instytucji będą z kolei przepisami dostosowującymi ustawy nowelizującej. Wyraźnie zatem odrywają się od przepisów merytorycznych (ustrojowych) wyznaczających całokształt regulacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem danego organu lub instytucji, ich statusem prawnym i zadaniami.

Ważnym aspektem metodyki pracy z przepisami o utworzeniu organów lub instytucji jest przy tym przyjęcie założenia, że przepisy tego rodzaju – podobnie jak przepisy znoszące (likwidujące) ograny lub instytucje – **nie wyrażają norm prawnych (wiążących wzorów zachowań), ale stanowią wyraz czynności konwencjonalnych o określonej treści**. Przepis tego rodzaju sam w sobie nie jest tożsamy z czynnością konwencjonalną, którą wyraża, stanowi on **substrat danej czynności konwencjonalnej**[2]. Czynność konwencjonalna wyrażona przepisem – w tym przypadku utworzenie określonego organu bądź instytucji – dochodzi do skutku *ex lege* wraz z wejściem danego przepisu w życie, mając przy tym charakter jednorazowy i niepowtarzalny[3].

Do przepisów kreujących w szerszym ujęciu zaliczyć można także **przepisy przekształcające organy lub instytucje**. Pomimo że w § 35 ust. 1 ZTP wymienione zostały odrębnie, to przyjąć należy, że w istocie kreują nowy organ, czego emanacją jest nadanie danemu organowi lub instytucji nowej nazwy lub statusu prawnego. Do przekształceń w znaczeniu formalnym dochodzi jednak relatywnie rzadko. Częściej ustawodawca dokonuje zmian ustrojowych będących przekształceniem jedynie w sensie funkcjonalnym poprzez zniesienie (likwidację) dotychczas działających organów lub instytucji i utworzenie w ich miejsce nowych organów lub instytucji, z zapewnieniem odpowiednich reguł następstwa prawnego oraz ciągłości wykonywania zadań.

Zakres stosowania przepisów kreujących organy i instytucje

Przepisy o utworzeniu jako przepisy dostosowujące ograniczają się zasadniczo jedynie do **wyrażenia czynności utworzenia danego organu lub instytucji**. W przepisach tych nie określa się zatem statusu ustrojowego tworzonych podmiotów, ich formy prawnej, właściwości, zadań, więzów prawnych z innymi organami – wszystkie te elementy pozostają w zakresie normowania przepisów ustrojowych, a więc przepisów merytorycznych. Także ustrój wewnętrzny podmiotów o statusie osób prawnych jest domeną przepisów ustrojowych. Należy przy tym przyjąć, że czynność utworzenia obejmuje całokształt danego bytu prawnego – nie tworzy się zatem odrębnie organów osoby prawnej, chyba że chodziłoby o jakąś szczególnie ukształtowaną konstrukcję ustrojową[4].

[2] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 99.

[3] Ibidem.

[4] Przykładowo projekt ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw (numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM UD430) przewidywał pierwotnie zbędny przepis dostosowujący ustanawiający organy Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego:
Art. 12. Tworzy się Polską Agencję Nadzoru Audytowego, zwaną dalej „Agencją".
Art. 13. Ustanawia się organy Agencji:
1) Prezesa;
2) Radę Nadzoru Audytowego, zwaną dalej „Radą Agencji".

Czynność utworzenia uznać należy za **nadmiarową, a tym samym zbyteczną**, w przypadku różnego rodzaju rozwiązań organizacyjnych funkcjonujących pod wyodrębnionymi nazwami, które nie mają podmiotowości prawnej ani nie wykazują samodzielności w obrocie prawnym – różnego rodzaju sieci, rejestry, systemy, listy, ewidencje i in. Zakres stosowania przepisów kreujących należy ograniczyć do **podmiotów, które mogą być adresatami norm prawnych**: organy państwa i ich urzędy, państwowe osoby prawne, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, fundusze – jeżeli wykazują podmiotowość prawną, a także wyraźnie wyodrębnione poprzez nazwę i zadania struktury administracji publicznej w postaci różnego rodzaju służb, inspekcji i straży. Przyjąć należy także, że tworzy się samorządy zawodowe i inne samorządy specjalne – co wynika z art. 17 Konstytucji RP (*verba legis* – „w drodze ustawy można tworzyć samorządy…").

Z obecnego brzmienia § 35 ust. 1 ZTP zdaje się możliwie jasno wynikać, że mowa w nim wyłącznie o instytucjach rozumianych podmiotowo – nie należałoby zatem kreować instytucji rozumianych jako zespoły powiązanych ze sobą norm[5] – z tej perspektywy zbędne jest kreowanie odrębnym przepisem np. urzędowego publikatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej, Monitora Sądowego i Gospodarczego, państwowego monitoringu środowiska czy ośmioklasowej szkoły podstawowej[6].

Tworzy się przy tym instytucje *in concreto*, a nie określone rodzajowo – jak w przypadku wspomnianej ośmioklasowej szkoły podstawowej. Podobnie należałoby odnosić się do terenowych organów administracji – odróżniając przepis ustrojowy, który ustanawia daną kategorię organów terenowych (*mutatis mutandis* wojewódzkie komisje, powiatowych inspektorów, regionalnych dyrektorów itp.), nie używając jednak nazwy własnej konkretnych organów. Czynności utworzenia poszczególnych organów terenowych należałoby wiązać z przepisami, najczęściej aktów wykonawczych, w ramach których te organy pojawiają się pod skonkretyzowaną nazwą własną ze wskazaniem ich siedzib.

Nie należy przy tym uznawać za równoprawny sposobu kreowania organów lub instytucji w drodze swoistej „techniki tworzenia *implicite*" – gdy istnienie nowego organu wynika jedynie z nowo ustanowionych norm kompetencyjnych czy zadaniowych, w których jako adresat wskazywany jest organ (instytucja) dotychczas nieistniejący[7]. Nie należy także aprobować **domniemywanego utworzenia organu lub instytucji wynikającego z przepisów ustrojowych, któ-**

[5] Warto odnotować, że w ZTP na oznaczenie tak rozumianej instytucji używane jest określenie „instytucja prawna".

[6] Ośmioklasowa szkoła podstawowa została odrębnie „utworzona" w art. 116 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, mimo że w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe wyraźnie przesądzono, że w ramach systemu oświaty wyróżnia się ośmioletnią szkołę podstawową, a dodatkowo art. 117 ustawy wprowadzającej dokonywał przekształcenia sześcioletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową.

[7] Taka praktyka, choć określana jako „rozwiązanie mniej czytelne", zdaje się być aprobowana przez część doktryny, a skądinąd także przez część praktyków – zob. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 48–49.

re określają status prawny danego organu lub instytucji[8], przy czym przy braku wyraźnego przepisu kreującego należy aprobować domniemanie istnienia takiego organu lub instytucji, a w konsekwencji m.in. później dokonać ich zniesienie (likwidacji) w drodze odrębnego przepisu, nie zaś jedynie przez uchylenie przepisów ustrojowych.

Należy także zastrzec, że przepis o utworzeniu danego organu lub instytucji zamieszcza się w ustawie tylko wówczas, gdy dany organ (instytucja) nie istniał do tej pory[9]. **Tworzy się zatem wyłącznie organy lub instytucje dotychczas nieutworzone.** Skutek czynności konwencjonalnej, niezależnie od tego, czy wyrażonej w przepisie, czy dokonanej w innej formie, trwa mimo utraty mocy obowiązującej przez ustawę, w której pierwotnie zawarty był przepis kreujący.

Zasady formułowania przepisów kreujących organy i instytucje

W przepisach kreujących organy i instytucje przyjmuje się określoną **konwencję językową**. W § 35 ust. 1 pkt 3 ZTP mówi się o przepisach regulujących „utworzenie organów lub instytucji", a przed nowelizacją ZTP z 2015 r., w poprzednim brzmieniu § 26 ZTP, użyte było wyrażenie „przepisy o utworzeniu" organów albo instytucji. Na gruncie tych uregulowań **najbardziej adekwatnym określeniem czynności kreującej jest wyrażenie „tworzy się"**. Taka jest też dominująca praktyka legislacyjna. W pojedynczych przypadkach ustawodawca posługuje się jednak wyrażeniem „ustanawia się", co więcej, niekiedy używa go równolegle z wyrażeniem „tworzy się", a to oznaczałoby, że świadomie różnicuje te określenia. Idąc za tym rozróżnieniem, można stwierdzić, że zarysowuje się w tym przypadku konwencja językowa analogiczna do przepisów, w których organy „znosi się", a instytucje (podmioty o innym niż organ statusie prawnym) „likwiduje się". W tym kontekście można byłoby przyjąć, że organy „ustanawia się", a instytucje (podmioty o innym niż organ statusie prawnym) „tworzy się". Jest to wszakże postulat *de lege ferenda*. W obecnym brzmieniu ZTP należy rekomendować jednolite posługiwanie się wyrażeniem „tworzy się", chyba że przepisy kreujące są przepisami aktu podustawowego, a ustawa poprzez określone brzmienie przepisów upoważniających wymusza określenie czynności kreującej innym wyrażeniem – w szczególności „powołuje się" (tak m.in. przepisy ustawy o RM w zakresie dotyczącym komisji wspólnych i niektórych zespołów) oraz „ustanawia się" (tak m.in. przepisy ustawy o RM w zakresie ustanowienia pełnomocnika rządu do określonego rodzaju spraw – jako urzędu, który obsadza się następnie poprzez powołanie określonej osoby)[10].

W przepisach dokonujących przekształcenia **przyjmuje się formułę językową „staje się"**.

[8] Idzie tu o przepisy typu „X jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach Y" lub „Z jest państwową osobą prawną".

[9] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 195 – pogląd ten został wyrażony w starym stanie prawnym w komentarzu do § 26 ZTP – zachowuje jednak odpowiednio aktualność w odniesieniu do znowelizowanego § 35 ZTP.

[10] Wyrażenie „powołuje się" należałoby rezerwować dla przepisów dotyczących sposobu i trybu obsady organów – odpowiednio do rodzaju nawiązywanego stosunku pracy.

Przykład 1:

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. poz. 1348)

Art. 54. Rzecznik Ubezpieczonych z dniem wejścia w życie ustawy **staje się** Rzecznikiem Finansowym i rozpoczyna się jego czteroletnia kadencja.

Art. 55. Z dniem wejścia w życie ustawy Biuro Rzecznika Ubezpieczonych **staje się** Biurem Rzecznika Finansowego.

Tę samą formułę językową stosuje się w odniesieniu do organów lub instytucji, które w wyniku nowej ustawy uzyskują nową podstawę prawną działania, przy czym nie dochodzi do żadnego przekształcenia. Dany organ czy instytucja działa nadal pod tą samą nazwą, przepisy przejściowe i dostosowujące mają zaś na celu utrzymanie ciągłości działania, w tym utrzymanie ciągłości toku postępowań oraz pozostawienie w obrocie prawnym dotychczasowych rozstrzygnięć. Alternatywnie wskazuje się, że podmiot, o którym mowa w ustawie dotychczasowej (uchylanej), **„jest"** (*verba legis*) podmiotem, o którym mowa w ustawie nowej.

Przykład 2:

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650)

Art. 519. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców powołany na podstawie ustawy uchylonej w art. 521 **jest** Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców w rozumieniu niniejszej ustawy.

W odniesieniu do tak ukształtowanej praktyki legislacyjnej należy jednakże odnieść się krytycznie. Jest ona oparta na nieuprawnionym utożsamianiu osoby fizycznej pełniącej określoną funkcję czy zajmującej określone stanowisko (urząd) z samym konstruktem ustrojowym kreowanym przepisem prawa. Jeżeli nie dochodzi do przekształcenia ustrojowego, rozstrzyganie o tożsamości danego organu wydaje się co do zasady zbędne. Ciągłość bytu prawnego organu w wymiarze ustrojowym powinna wynikać z całokształtu przepisów przejściowych i dostosowujących, a także z braku w przepisach dostosowujących przepisu dokonującego przekształcenia czy to w wymiarze formalnym, czy funkcjonalnym poprzez zniesienie (zlikwidowanie) poprzednika i utworzenie następcy. Z kolei **co do zasady rozstrzygać należy o ciągłości lub braku ciągłości obsady personalnej danego organu lub organów danej instytucji**. Sformułowania takich przepisów powinny jednak wyraźnie odnosić się do osób pełniących funkcję organu lub osób wchodzących w skład organu. Na wielu przepisach tego rodzaju ciąży błąd braku odróżnienia aspektu *sensu stricto* ustrojowego i aspektu obsady personalnej w zakresie dotyczącym aktualnego piastuna organu bądź osoby pełniącej określoną funkcję. Odnosząc się do podanych wyżej przykładów, należało odrębnie dokonać przekształcenia Rzecznika Ubezpieczonych w Rzecznika Finansowego, a odrębnie rozstrzygnąć, że osoba powołana do pełnienia funkcji Rzecznika Ubezpieczonych i pełniąca ją w dniu przekształcenia po przekształceniu pełni funkcję jako Rzecznik Finansowy, a z dniem tym rozpoczyna bieg jej nowa czteroletnia kadencja. Przepis dotyczący Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jedynie poprzez użycie wyrazu „powołany" wskazuje, że regulowana jest w istocie ciągłość obsady personalnej, a nie ustrojowa ciągłość bytu organu.

W poniższym przykładzie dokonano rozróżnienia obydwu aspektów.

Przykład 3:

Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz. U. poz. 2486)

Art. 108. 1. Komisja Egzaminacyjna dla Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, o której mowa w art. 36 ustawy uchylanej w art. 111, **staje się** Komisją Egzaminacyjną dla Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, o której mowa w art. 40.

2. Osoby wchodzące, w dniu wejścia w życie ustawy, w skład Komisji Egzaminacyjnej dla Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych zachowują swoje funkcje do czasu ich odwołania, na wniosek organu nadzoru, przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

W tak ukształtowanych przepisach zasadny wydaje się wszakże jedynie ust. 2, gdyż mogłaby powstawać wątpliwość co do ciągłości pełnienia funkcji. Sama ciągłość działania komisji egzaminacyjnej tak samo nazywającej się i co istotne, nieutworzonej ponownie, zasadniczo wątpliwości budzić nie powinna. Co do zasady zbędny jest zatem ust. 1 jako tzw. „przepis łącznikowy". Przedmiotem rozstrzygnięcia mogłaby być natomiast ważność czynności w toku, postępowań egzaminacyjnych wszczętych pod rządami dotychczasowej ustawy, a kończonych w nowym stanie prawnym – to jednak typowa materia przepisów przejściowych i jej zasadność nie budzi wątpliwości.

Przepis kreujący jest, jak wskazano na wstępie, substratem czynności konwencjonalnej – **należy dążyć do wyrażenia tej czynności w sposób jednoznaczny, tzn. *expressis verbis*, w formule: „Tworzy się *N*", gdzie *N* jest nazwą własną organu lub instytucji**. Przy czym powinna to być pełna nazwa tworzonego organu lub likwidowanej instytucji, niezależnie od potencjalnie utworzonego wcześniej skrótu tej nazwy. Przepis przykładowo powinien zatem otrzymać brzmienie: „Tworzy się Radę Mediów Narodowych", a nie „Tworzy się Radę". Problem ten ujawnił się po nowelizacji ZTP z 2015 r., gdyż wcześniej przepis o utworzeniu zwykle był pierwszym przepisem, w którym pojawiała się nazwa danego organu, i dopiero w tym przepisie tworzony był jej skrót. Przyjmując zasadę posługiwania się pełną nazwą organu lub instytucji w przepisie o utworzeniu takiego organu lub instytucji, należałoby rozciągnąć ją konsekwentnie na pozostałe przepisy wyrażające czynność konwencjonalną, w szczególności na przepisy znoszące lub likwidujące organy lub instytucje.

Czynność utworzenia organu lub instytucji należy ujmować jednozdaniowo w odrębnym przepisie będącym podstawową jednostką redakcyjną danego aktu normatywnego, w typowym przypadku w odrębnym artykule ustawy. W przypadku tworzenia dwóch lub więcej podmiotów o tym samym statusie prawnym można zastosować technikę wyliczenia, wskazując każdy tworzony podmiot jako odrębny element. W ramach dwóch ustępów tego samego artykułu można natomiast dokonać utworzenia organu i utworzenia jego aparatu pomocniczego. **Nie należy natomiast umieszczać czynności znoszenia lub likwidowania poprzednika i utworzenia następcy jako ustępów tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej, wykazują one bowiem daleko idącą samodzielność treściową.** Powinny to być zatem przepisy

formułowane w ramach odrębnych podstawowych jednostek redakcyjnych, następujących jednak bezpośrednio po sobie.

Przykład 4:

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1571, z późń. zm.)

Art. 12. Tworzy się Polską Agencję Nadzoru Audytowego, zwaną dalej „Agencją".

Art. 13. Znosi się:

1) Komisję Nadzoru Audytowego, zwaną dalej „KNA";

2) Krajową Komisję Nadzoru.

W przepisie będącym substratem czynności konwencjonalnej nie należy zawierać innych elementów niż niezbędne dla wyrażenia tejże czynności, w szczególności nie powinno zamieszczać się w ramach takiego przepisu treści właściwych przepisom ustrojowym, na wzór przepisów o utworzeniu organów lub instytucji sprzed nowelizacji ZTP z 2015 r.[11] Nowelizacja ZTP wyraźnie rozdzieliła materię przepisów ustrojowych i dostosowujących, a ponadto wszelkie elementy normatywne potencjalnie podlegać mogą nowelizacjom, którymi nie obejmuje się przepisów stanowiących substraty czynności konwencjonalnych.

Jak już wskazywano wyżej, do czynności konwencjonalnej wyrażonej w przepisie dochodzi w momencie wejścia w życie przepisu będącego substratem tejże czynności konwencjonalnej, a więc co do zasady wraz z wejściem w życie aktu normatywnego, w którym zamieszczony został dany przepis. Oznacza to, że moment ten można wyznaczyć na ogólnych zasadach w przepisach końcowych. Można także wskazać moment dokonania się czynności konwencjonalnej w samym przepisie (poprzez użycie wyrażenia typu „Z dniem… tworzy się…"). Przy takiej konstrukcji należy jednak uwzględnić dwa uwarunkowania. Po pierwsze, nie może to być dzień wcześniejszy niż dzień wejścia w życie aktu normatywnego, w którym zamieszczony został dany przepis. Po drugie, zbędne jest określanie daty, jeżeli jest ona tożsama z datą wejścia całego aktu normatywnego. Przepis w brzmieniu „Tworzy się organ *N*" wywrze skutek z dniem wejścia w życie ustawy. W tym zakresie przepisy będące substratami czynności konwencjonalnych nie różnią się od przepisów wysławiających normy prawne. Nadmiarowy – i w tym sensie błędnie sformułowany – jest przepis wskazujący, że utworzenie dokona się z dniem wejścia w życie ustawy.

Przykład 5 – błędnie sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o Instytucie Europy Środkowej (Dz. U. poz. 2270)

Art. 24. Z dniem wejścia w życie ustawy tworzy się Instytut.

Zasadą jest, że parametry temporalne danego aktu normatywnego wyznacza zawarty w nim przepis o wejściu w życie i to z tego przepisu wywodzić należy w jakim momencie akt ten zaczy-

[11] Chodzi tu o przepisy typu: „Tworzy się *N* jako organ administracji rządowej właściwy w sprawach *n*, bezpośrednio podległy Prezesowi Rady Ministrów".

na wywierać określone skutki prawne. Odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne, ale nie mogą one prowadzić do wprowadzania do tekstu prawnego treści nadmiarowych[12].

Podsumowanie

Przepisy tworzące organy i instytucje – zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem § 35 ZTP – należą do przepisów dostosowujących, co dookreśla charakter tych przepisów i wyznacza ich miejsce w systematyce aktu normatywnego. Ponadto przepisy tego rodzaju – podobnie jak przepisy znoszące (likwidujące) organy lub instytucje – nie wyrażają norm prawnych (wiążących wzorów zachowań), ale stanowią wyraz czynności konwencjonalnych, będąc substratami czynności konwencjonalnych. W konsekwencji w przepisach tworzących organy lub instytucje przyjmuje się określoną konwencję językową – co jednoznacznie wynika z § 35 ust. 1 pkt 3 ZTP – i formułuje się je w oparciu o wyrażenie „tworzy się". Jeżeli respektuje się te uwarunkowania, to można przyjąć, że w pozostałym zakresie przepisy kreujące organy i instytucje podlegają ogólnym zasadom stosowania przepisów dostosowujących wyznaczonym w ZTP. Przepisy o utworzeniu jako przepisy dostosowujące obejmują jednak wyłącznie czynność utworzenia danego organu lub instytucji pod konkretną nazwą. Wszelkie inne wynikające z prawa atrybuty danego organu czy instytucji są materią przepisów merytorycznych, w szczególności przepisów ustrojowych[13].

[12] Wyznaczania daty dojścia do skutku czynności prawnej nie należy utożsamiać z dozwoleniem zawartym w § 35 ust. 2 ZTP, zgodnie z którym w przepisach dostosowujących można wyjątkowo wyznaczyć termin dostosowania organów lub instytucji do nowej albo znowelizowanej ustawy.

[13] Problematyka ta w szerszym ujęciu, obejmującym także przepisy znoszące (likwidujące) organy i instytucje, została omówiona w artykule zamieszczonym w drugiej części niniejszej publikacji.

Problematyka DPL 16 DPL 17

dr Sławomir PESZKOWSKI
adiunkt i kierownik Katedry Administracji Publicznej i Prawa Administracyjnego
Społeczna Akademia Nauk
ekspert w Departamencie Prawnym, UKNF
wykładowca w projekcie LEGIS

ZAKRES STOSOWANIA I ZASADY FORMUŁOWANIA PRZEPISÓW ZNOSZĄCYCH (LIKWIDUJĄCYCH) ORGANY I INSTYTUCJE

Wprowadzenie

Omawiając zakres stosowania i zasady formułowania przepisów znoszących (likwidujących) organy i instytucje, należy przyjąć dwa założenia wstępne.

Po pierwsze, przepisy te – zgodnie z § 35 ZTP – należą do **przepisów dostosowujących**, co dookreśla charakter ich normowania, a także – co równie istotne – wyznacza ich miejsce w systematyce aktu normatywnego.

Po drugie, przepisy tego rodzaju – podobnie jak przepisy kreujące organy lub instytucje – **nie wyrażają norm prawnych (wiążących wzorów zachowań), ale stanowią wyraz czynności konwencjonalnych o określonej treści**[1]. Przepis tego rodzaju sam w sobie nie jest tożsamy z czynnością konwencjonalną, którą wyraża, stanowi on substrat danej czynności konwencjonalnej. Czynność konwencjonalna wyrażona takim przepisem – w tym przypadku zniesienie lub likwidacja określonego organu bądź instytucji – dochodzi do skutku *ex lege* wraz z wejściem w życie danego przepisu, mając przy tym charakter jednorazowy i niepowtarzalny[2].

[1] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 99.

[2] Ibidem.

Zakres stosowania przepisów znoszących (likwidujących) organy i instytucje

Jako zasadę ogólną przyjąć należy, że **jeżeli nastąpiło formalne utworzenie, powinno także nastąpić formalne zniesienie (zlikwidowanie)** – nawet w przypadku, gdy czynność utworzenia uznać można byłoby za nadmiarową, a tym samym zbyteczną. Dotyczyć to może różnego rodzaju rozwiązań organizacyjnych lub kompleksów zadań funkcjonujących pod wyodrębnionymi nazwami, które nie mają podmiotowości prawnej ani nie wykazują samodzielności w obrocie prawnym – różnego rodzaju sieci, rejestrów, systemów i innych tego rodzaju tworów. W razie wątpliwości należałoby rozstrzygać na rzecz pewności skutku prawnego, a więc na rzecz dokonania czynności zniesienia (likwidacji).

Jak wspomniano wyżej, przyjmować należy, że dokonywanie czynności zniesienia lub zlikwidowania co do zasady jest warunkowane uprzednim utworzeniem danego organu lub instytucji dokonanym w drodze przepisów kreujących. Istnieje jednak część podmiotów ze sfery publicznej, których byt prawny rozpoczął się w innym stanie prawnym, niekiedy nawet przed transformacją ustrojową rozpoczętą w 1989 r. Były one powoływane różnego rodzaju aktami prawnymi, niekoniecznie w drodze przepisów prawa. W przypadku braku odpowiedniego trybu zniesienia czy likwidacji w drodze inaczej dokonywanej czynności prawnej należy dopuścić ich zniesienie lub likwidację na mocy odpowiedniego przepisu dostosowującego. W takich przypadkach nie jest jednak celowe włączanie w treść przepisu informacji o trybie erygowania danego podmiotu ani też zamieszczanie takiej informacji w odnośniku – chyba że jest to niezbędne dla jednoznacznego zidentyfikowania likwidowanego podmiotu, wówczas jednak nie będzie to li tylko informacja, ale element indywidualizujący nazwę[3].

Przepis przewidujący zniesienie (likwidację) organu lub instytucji należałoby także zamieścić w ustawie, która całościowo uchyla przepisy dotyczące określonego organu lub instytucji, pomimo że w systemie brak przepisu tworzącego dany organ lub instytucję, ale na gruncie dotychczasowego stanu prawnego nie ma wątpliwości co do ich istnienia. Przesądzają o tym w szczególności przepisy ustrojowe, które określają status prawny danego organu lub instytucji, bądź wyznaczające normy kompetencyjne czy zadaniowe dla danego organu lub instytucji[4].

Zniesienie organu lub likwidacja instytucji jest **odrębną (autonomiczną) czynnością**. Czynność taką należy wyrazić w ustawie, która dokonuje zmian, jako jej przepis dostosowujący.

Znosi się lub likwiduje konkretne byty prawne. Tym samym **zniesieniu organu winno towarzyszyć dokonane w drodze odrębnej czynności wyrażonej odrębnym przepisem zlikwidowanie jego aparatu pomocniczego, chyba że zamiarem ustawodawcy byłoby dokonanie w tym zakresie przekształcenia**. Odrębnie należałoby także znieść organ państwowej

[3] Zob. przykładowo art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o Instytucie Europy Środkowej (Dz. U. poz. 2270), a także art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1388).

[4] Konieczność domniemania prawnego co do istnienia podmiotu będącego adresatem wspomnianych norm nie powinna jednak być argumentem za uznaniem za zbędne czynności kreowania organów lub instytucji, co wyraźnie wynika z § 35 ust. 1 ZTP.

osoby prawnej, gdyby – z jakiegokolwiek względu – pierwotnie został utworzony odrębną czynnością konwencjonalną wyrażoną w przepisie[5].

Specyfika czynności prawnej wyrażonej w przepisie prawa powoduje, że **uchylenie aktu normatywnego, w ramach którego zamieszczony był przepis tworzący, nie usuwa skutku dokonanej w drodze tego przepisu czynności** – utworzony organ lub instytucja nadal zatem istnieją, choć brak im prawnych podstaw działania. Podobnie zniesienie organu lub zlikwidowanie instytucji nie deroguje aktu normatywnego, na podstawie którego taki organ lub instytucja działały, choć akt taki stawałby się trwale niestosowalny i tym samym bezprzedmiotowy. W przypadku zakończenia bytu prawnego określonego podmiotu obydwu czynności należy zatem dokonać odrębnie, choć mogą być zawarte w tym samym akcie normatywnym. Przykładem takiego sposobu postępowania są znoszące zespoły zarządzenia wydawane na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o RM[6]. Typowe zarządzenie tego rodzaju składa się z trzech paragrafów. W § 1 znosi się dany zespół, a w § 2 uchyla się dotychczasowe zarządzenie w sprawie zespołu. Obydwa przepisy są względem siebie komplementarne i obydwa są niezbędne dla uzyskania założonego celu. Konstrukcję dopełnia zamieszczony w § 3 przepis o wejściu zarządzenia w życie, który wyznacza termin dojścia do skutku czynności konwencjonalnych, których substratami są przepisy § 1 i § 2[7].

Likwidacja, o której mowa powyżej, wyrażona w przepisie prawnym z użyciem sformułowania „likwiduje się", jest, jak wspomniano, czynnością prawną, która **wywołuje konkluzywny skutek *ex lege* w określonym momencie**. Konstrukcję taką należy jednak wyraźnie **odróżnić od możliwego do wyrażenia w przepisach prawa postawienia danej instytucji w stan likwidacji** – choć byłaby to odrębna regulacja dostosowująca. Podmiot zatem istniałby nadal, choć zmieniałby się jego status – co należałoby wiązać z użyciem w nazwie takiej instytucji określenia „w likwidacji". Przy takiej konstrukcji sam proces likwidacji musiałby mieć także wyznaczony tryb (przebieg) i termin zakończenia[8].

Zasady formułowania przepisów znoszących (likwidujących) organy i instytucje

W przepisach znoszących (likwidujących) organy lub instytucje przyjmuje się określoną konwencje językową – co jednoznacznie wynika z § 35 ust. 1 pkt 3 ZTP. **Organy** – niezależnie od ich statusu, także organy pomocnicze i opiniodawczo-doradcze – **„znosi się"**. **Inne podmioty** – osoby

[5] Zob. art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243, z późń. zm.).

[6] Przykładowo zarządzenie nr 43 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie zniesienia Zespołu do spraw obchodów przypadającego w 2014 r. 600-lecia nawiązania polsko-tureckich stosunków dyplomatycznych (M.P. poz. 600).

[7] Podobną konstrukcję mają rozporządzenia RM w sprawie zniesienia ministerstwa, komisji kodyfikacyjnej czy komisji wspólnej.

[8] W ten sposób na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych są likwidowane, a także przekształcane państwowe i samorządowe jednostki budżetowe.

prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym aparaty pomocnicze organów, a szerzej wszelkie inne byty prawne niebędące organami – **„likwiduje się”**.

Przykład 1:

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym
(Dz. U. z 2019 r. poz. 298, z późn. zm.)

Art. 66. Z dniem 31 grudnia 2007 r.:

1) znosi się Komisję Nadzoru Bankowego;

2) likwiduje się Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

Przykład 2:

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku
(Dz. U. poz. 2243, z późn. zm.)

Art. 24. 1. Znosi się dotychczasową Komisję Nadzoru Finansowego.

2. Likwiduje się dotychczasowy Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

Reguły tej nie respektuje jednak przepis art. 39 ust. 1 ustawy o RM, zgodnie z którym RM powinna „znosić” ministerstwo w drodze rozporządzenia. W konsekwencji w rozporządzeniach RM wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 ust. 1 używa się wyrażenia „znosi się ministerstwo X”, podczas gdy zgodnie z ZTP ministerstwo niemające statusu organu, a będące jednostką organizacyjną pełniącą funkcję aparatu pomocniczego organu – urzędu obsługującego ministra – powinno być likwidowane.

Przepis znoszący (likwidujący) jest, jak wskazano na wstępie, substratem czynności konwencjonalnej. **Należy dążyć do wyrażenia tej czynności w sposób jednoznaczny, tzn. *expressis verbis*, i przy użyciu pełnej nazwy znoszonego organu lub likwidowanej instytucji**, niezależnie od potencjalnie utworzonego wcześniej skrótu tej nazwy.

Czynność taką należy ujmować jednozdaniowo i zamieszczać w odrębnym przepisie. W przypadku znoszenia albo likwidowania dwóch lub więcej podmiotów można zastosować technikę wyliczenia, wskazując każdy znoszony lub likwidowany podmiot jako odrębny element wyliczenia – z zastrzeżeniem, że chodzi o czynność określaną w stosunku do wszystkich podmiotów tym samym wyrażeniem, które w takim przypadku zostanie wskazane we wprowadzeniu do wyliczenia.

Jak już zostało powiedziane, czynność konwencjonalna wyrażona w przepisie dochodzi do skutku w momencie wejścia w życie przepisu będącego substratem tejże czynności, a więc co do zasady wraz z wejściem w życie aktu normatywnego, w którym zamieszczony został dany przepis. Oznacza to, że **moment ten wyznaczony jest zatem na ogólnych zasadach w przepisach końcowych**. Można także **wyznaczyć moment dokonania się czynności konwencjonalnej odrębnie, w samym przepisie dostosowującym** – poprzez użycie wyrażenia **„Z dniem… znosi się…”**. Przy takiej konstrukcji należy jednak uwzględnić dwa uwarunkowania. Po pierwsze,

nie może to być dzień wcześniejszy niż dzień wejścia w życie aktu normatywnego, w którym zamieszczony został dany przepis. Po drugie, zbędne jest odrębne określanie daty, jeżeli jest ona tożsama z datą wejścia całego aktu normatywnego. Nadmiarowy – i w tym sensie błędnie sformułowany – jest przepis wskazujący, że zniesienie lub likwidacja dokonuje się „z dniem wejścia w życie ustawy".

Przykład 3 – błędnie sformułowane przepisy:

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o Instytucie Europy Środkowej (Dz. U. poz. 2270)

Art. 23. 1. **Z dniem wejścia w życie ustawy** likwiduje się Instytut Europy Środkowo-Wschodniej.

(…)

Art. 24. **Z dniem wejścia w życie ustawy** tworzy się Instytut [Europy Środkowej].

Przepis w brzmieniu „Znosi się organ *N*" wywrze *ex lege* skutek z dniem wejścia w życie ustawy i nie wymaga to jakiegokolwiek dodatkowego dookreślenia. Co do zasady parametry temporalne danego aktu normatywnego są wyznaczane dla całego aktu w ramach przepisów końcowych, a nie odrębnie w poszczególnych przepisach. W tym zakresie przepisy będące substratami czynności konwencjonalnych nie różnią się od przepisów wysławiających normy prawne. Dopuszczalne odstępstwa nie mogą prowadzić do wprowadzania do tekstu prawnego treści nadmiarowych[9].

Podsumowanie

Można przyjąć, że w pozostałym zakresie przepisy znoszące (likwidujące) organy lub instytucje podlegają ogólnym zasadom stosowania przepisów dostosowujących określonym w ZTP. Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z § 35 ust. 1 pkt 5 ZTP w przepisach dostosowujących reguluje się w szczególności także sposób zniesienia organów lub likwidacji instytucji przez ustawę, zasady zagospodarowania ich mienia oraz uprawnienia i obowiązki ich dotychczasowych pracowników. Trafnie zauważa się, że w braku odpowiednich uregulowań właściwe zastosowanie znajdą przepisy ogólne, ale może dotyczyć to przede wszystkim kwestii uprawnień i obowiązków dotychczasowych pracowników, a więc zwłaszcza art. 13 i 131 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1915, z późn. zm.), art. 66 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559, z późń. zm.) i art. 231 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.)[10]. W pozostałych aspektach będą to przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1302, z późn. zm.). Przyjąć jednak należy, że kwestie te powinny być normowane w ramach skonkretyzowanej regulacji zawartej w przepisach dostosowujących ustawy nowej lub nowelizującej, gdyż regulacja ogólna co do za-

[9] Wyznaczania daty dojścia do skutku czynności prawnej nie należy utożsamiać z dozwoleniem zawartym w § 35 ust. 2 ZTP, zgodnie z którym w przepisach dostosowujących można wyjątkowo wyznaczyć termin dostosowania organów lub instytucji do nowej albo znowelizowanej ustawy.

[10] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 274.

sady nie będzie wystarczająca. Określenie sposobu likwidacji zasadniczo będzie możliwe tylko w przypadku, gdy likwidacja jest rozumiana jako proces, o czym była mowa wyżej, a nie jedynie jako skutek czynności konwencjonalnej. Niezależnie jednak od tego w przepisach dostosowujących można wyznaczyć termin i sposób realizacji czynności będących następstwem likwidacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy nowo utworzony podmiot przejmuje zobowiązania i należności oraz mienie zlikwidowanego poprzednika[11].

[11] Problematyka ta w szerszym ujęciu, obejmującym także przepisy kreujące organy i instytucje, została omówiona w artykule zamieszczonym w drugiej części niniejszej publikacji.

Problematyka DPL 18 DPL 19

Szymon GIDEREWICZ
główny legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS

Michał GIL
główny legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS

RÓŻNICOWANIE TERMINU WEJŚCIA W ŻYCIE USTAWY – DYREKTYWA ZACHOWANIA SPÓJNOŚCI USTAWY

Wprowadzenie – dyrektywa zachowania spójności ustawy

Ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie (§ 44 ust. 1 ZTP). Odstępstwo od tej zasady może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności (§ 44 ust. 2 ZTP).

Wyrażona w ZTP dyrektywa zachowania spójności ustawy wymaga takiego podzielenia materii regulowanej ustawy, aby możliwe było rozpoznanie każdej kolejnej grupy przepisów przewidzianych do odrębnego wejścia w życie oraz aby nowo wprowadzane przepisy wysławiały zupełne i niesprzeczne normy prawne.

Dochowaniu dyrektywy spójności ustawy, tak aby data wejścia w życie nowych przepisów nie budziła żadnych wątpliwości, powinny służyć następujące, uszczegółowione dobre praktyki legislacyjne (rekomendacje):

- w przepisie o wejściu w życie ustawy nie należy wprowadzać różnych terminów, jeżeli przepisy wchodzące w życie wcześniej nie mogą być stosowane samodzielnie, ze względu

na to, że od dnia ich obowiązywania nie będą jeszcze obowiązywały wszystkie przepisy merytoryczne kształtujące normy prawne wynikające z przepisu wchodzącego w życie wcześniej;

- w przypadku różnicowania terminu wejścia w życie ustawy nowelizującej należy wskazać na przepisy wprowadzające zmianę do ustawy, a nie na przepisy nowelizowane; jeżeli dla zróżnicowania terminu wejścia w życie przepisów nowelizujących nie jest możliwe zastosowanie techniki legislacyjnej polegającej na wyraźnym wskazaniu na termin wejścia w życie przepisów nowelizujących, po wskazaniu na odrębne wejście w życie przepisu wprowadzającego nową jednostkę redakcyjną ustawy „matki", dopuszczalne jest wskazanie na przepis ustawy nowelizowanej według schematu: „z wyjątkiem art.... pkt... (jednostki redakcyjne ustawy nowelizującej), w zakresie art.... pkt... (jednostki redakcyjne ustawy nowelizowanej)";
- przy różnicowaniu terminu wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy w przepisie o wejściu w życie ustawy należy wyczerpująco wymienić te przepisy (jednostki redakcyjne ustawy), które mają wejść w życie w terminie odrębnym, nie stosując sformułowań wskazujących na wejście w życie przepisów w zakresie norm prawnych wyinterpretowanych z nowo wprowadzanych regulacji;
- przepisu o wejściu w życie ustawy nie należy formułować z użyciem zwrotu „stosuje się";
- jeżeli nie jest możliwe zróżnicowanie terminu wejścia w życie ustawy z zastosowaniem formuł wskazujących na wejście w życie konkretnych jednostek redakcyjnych ustawy (sformułowanie przepisu o wejściu w życie z zastosowaniem tych formuł nie zagwarantuje dochowania spójności ustawy), to wyjątkowo obok przepisu o wejściu w życie ustawy można zredagować przepis z zastosowaniem dyrektywy wskazanej w § 44 ust. 3 ZTP;
- w przypadku gdy zróżnicowanie terminu wejścia w życie ustawy wynika z wymogu uzyskania zgody KE w obszarze udzielania pomocy publicznej, należy rezygnować ze stosowania tzw. klauzuli zawieszającej (przy wykorzystaniu formuł przepisy stosuje się od dnia, przepisy obowiązują od dnia); do prawidłowego wprowadzenia w życie programów i środków pomocowych wystarczające jest zastosowanie dyrektyw ZTP dotyczących formułowania przepisów o wejściu w życie ustawy.

Uszczegółowienie dyrektywy zachowania spójności ustawy

Rekomendacja 1. W przepisie o wejściu w życie ustawy nie należy wprowadzać różnych terminów, jeżeli przepisy wchodzące w życie wcześniej nie mogą być stosowane samodzielnie ze względu na to, że od dnia ich obowiązywania nie będą jeszcze obowiązywały wszystkie przepisy merytoryczne kształtujące normy prawne wynikające z przepisu wchodzącego w życie wcześniej.

Przepis o wejściu w życie ustawy nie naruszy spójności ustawy, jeżeli zarówno przepisy wyłączone do odrębnego wejścia w życie, jak i przepisy wchodzące w życie w zasadniczym terminie będą mogły zafunkcjonować jako samodzielne normy prawne. Innymi słowy, w przepisie różnicującym termin wejścia w życie ustawy należy zapewnić, by po każdej kolejnej dacie wejścia w życie obowiązujące przepisy tworzyły spójną i nadającą się do stosowania regulację[1], tak aby w zespole wyłączanych do odrębnego wejścia w życie przepisów nie pominąć żadnego elementu i jednocześnie tak aby wyłączenie grupy przepisów do odrębnego wejścia w życie nie spowodowało luki w przepisach pozostałych poza wyłączeniem.

W szczególności należy wprowadzać w jednym terminie:

- przepisy odsyłające oraz przepisy, do których się odsyła;
- przepisy formułujące definicję danego pojęcia (przepisy „słowniczka" ustawy) i przepisy korzystające z tej definicji;
- przepisy merytoryczne i odpowiadające im przepisy przejściowe[2];
- przepisy merytoryczne i stanowiące ich konsekwencję przepisy nowelizujące;
- przepisy merytoryczne regulujące materię, która nie powinna wchodzić w różnym terminie, nawet jeżeli formalnie wzajemnie do siebie nie odsyłają, a pomiędzy przepisami zachodzą powiązania funkcjonalne.

W brzmieniu przepisów przejściowych odnoszących się do przepisów merytorycznych, które mają wejść w życie w zasadniczym terminie wejścia w życie ustawy, należy powołać się na termin wejścia w życie ustawy (przepis przejściowy dotyczący całej ustawy). W brzmieniu przepisów przejściowych odnoszących się do przepisów merytorycznych, które mają wejść w życie w odrębnym terminie niż zasadniczy termin wejścia w życie ustawy, należy powołać się na termin odrębny (przepis przejściowy dotyczący przepisów wyodrębnionych)[3].

W poniższym przykładzie powołana została ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, która zakładała, że z dniem następującym po dniu ogłoszenia wchodzą w życie przepisy odnoszące się do definicji zewnętrznego systemu lokalizacji i zainstalowanego oprogramowania, wchodzące w życie dopiero od dnia 1 października 2018 r. – tymczasem w jednym terminie powinny wejść w życie

[1] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do § 44 ZTP, s. 327.

[2] W odróżnieniu od wyjątkowego różnicowania terminu wejścia w życie przepisów merytorycznych i przepisów przejściowych ustawy (w zależności od zróżnicowania terminu wejścia w życie przepisów merytorycznych) pożądaną techniką legislacyjną może być zróżnicowanie terminu wejścia w życie przepisów merytorycznych i przepisów dostosowujących ustawy, tak aby możliwe było prawidłowe zafunkcjonowanie ustawy, w tym aby nowo tworzone organy i instytucje mogły zadziałać w dniu wejścia w życie ustawy.

[3] Zob. *Formułowanie przepisów przejściowych i dostosowujących, w przypadku zróżnicowania terminu wejścia w życie ustawy*, oprac. W. Zając, „Dobre Praktyki Legislacyjne", dostępne na stronie internetowej RCL, https://www.rcl.gov.pl/content/dobre-praktyki-legislacyjne.

wszystkie przepisy niezbędne do zbudowania norm pozwalających na wcześniejsze przekazanie nieodpłatnego oprogramowania i zasad korzystania z zewnętrznego systemu lokalizacji.

Przykład 1 – błędnie sformułowane przepisy:

Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1539):

Art. 1. W ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 708 oraz z 2018 r. poz. 138, 1000 i 1039) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) lokalizator – telekomunikacyjne urządzenie końcowe wykorzystujące technologie pozycjonowania satelitarnego i transmisji danych, na którym zainstalowano **oprogramowanie** udostępnione przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, służące do monitorowania trasy przewozu towaru (...)",

(...)

d) po pkt 15 dodaje się pkt 15a w brzmieniu:

„15a) **zewnętrzny system lokalizacji** – system używany przez przewoźnika gromadzący dane geolokalizacyjne środka transportu przekazywane z zainstalowanego w tym środku transportu urządzenia wykorzystującego technologie pozycjonowania satelitarnego i transmisji danych. (...)";

2) w art. 4:

(...)

f) dodaje się ust. 7–10 w brzmieniu:

„7. Szef Krajowej Administracji Skarbowej udostępnia nieodpłatnie **oprogramowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 2a**.

8. Minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępni w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tego ministra wymogi techniczne przekazywania danych geolokalizacyjnych środka transportu do rejestru z **zewnętrznego systemu lokalizacji** i określi sposób przekazywania tych danych.

(...)

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 października 2018 r., z wyjątkiem art. 1:

1) pkt 2 lit. c i f oraz pkt 12, które wchodzą w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia;

2) pkt 11, 13 i 14, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.".

Rekomendacja 2. W przypadku różnicowania terminu wejścia w życie ustawy nowelizującej należy wskazać na przepisy wprowadzające zmianę do ustawy, a nie na przepisy nowelizowane. Jeżeli dla zróżnicowania terminu wejścia w życie przepisów nowelizujących nie jest możliwe zastosowanie techniki legislacyjnej polegającej na wyraźnym wskazaniu na termin wejścia w życie przepisów nowelizujących, po wskazaniu na odrębne wejście w życie przepisu wprowadzającego nową jednostkę redakcyjną ustawy „matki", dopuszczalne jest wskazanie na przepis ustawy nowelizowanej według schematu: „z wyjątkiem art....

pkt... (jednostki redakcyjne ustawy nowelizującej), w zakresie art.... pkt... (jednostki redakcyjne ustawy nowelizowanej)".

Rolą przepisu o wejściu w życie ustawy zmieniającej inną ustawę jest wskazanie na dzień wejścia w życie aktu konwencjonalnego zmiany przepisu „ustawy matki", a nie wejście w życie zmienionego przepisu. Tym samym w przypadku ustawy nowelizującej wchodzi w życie zmiana przepisu, a nie zmieniony przepis. Taka zasada znajduje swój wyraz w § 82 ZTP, zgodnie z którym zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.

Odstępstwo od zasady, zgodnie z którą przy różnicowaniu terminu wejścia w życie ustawy nowelizującej należy wskazać na przepisy wprowadzające zmianę do ustawy, a nie na przepisy nowelizowane, może dotyczyć wskazania na wejście w życie zmiany w zakresie nowo dodawanej jednostki redakcyjnej ustawy „matki".

Przykład 2 – prawidłowo sformułowane przepisy:

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 15):

Art. 1. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

8) w art. 71a dodaje się ust. 8–10 w brzmieniu:

„8. W czasie wykonywania zadań, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 i 3a, w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności, policjant służby kontrterrorystycznej może odstąpić od przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny służby, z zachowaniem dostępnych w danych warunkach zabezpieczeń, jeżeli w jego ocenie, dokonanej w miejscu i czasie wykonywania zadania, istnieje prawdopodobieństwo uratowania życia ludzkiego lub odwrócenia zagrożenia godzącego w bezpieczeństwo państwa.

9. Za przygotowanie i zapewnienie właściwych warunków bezpieczeństwa i higieny służby w trakcie realizacji szkolenia zawodowego lub doskonalenia zawodowego, w szczególności prowadzonych z użyciem środków przymusu bezpośredniego, środków ochrony indywidualnej lub broni palnej, odpowiedzialni są odpowiednio: Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP, komendanci wojewódzcy Policji, Komendant Stołeczny Policji, komendanci powiatowi (miejscy) Policji, komendanci rejonowi Policji, dyrektor instytutu badawczego, Komendant Wyższej Szkoły Policji i komendanci szkół policyjnych.

10. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby w trakcie realizacji szkolenia lub doskonalenia, o których mowa w ust. 9, oraz szczegółowe warunki uczestnictwa w tym szkoleniu lub doskonaleniu, uwzględniając konieczność właściwego ich przygotowania oraz właściwość i specyfikę służby w Policji.";

(…)

Art. 9. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, **z wyjątkiem art. 1 pkt 8 w zakresie art. 71a ust. 9 i 10**, które wchodzą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Rekomendacja 3. Przy różnicowaniu terminu wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy w przepisie o wejściu w życie ustawy należy wyczerpująco wymienić te przepisy (jednostki redakcyjne ustawy), które mają wejść w życie w terminie odrębnym, nie stosując sformułowań wskazujących na wejście w życie przepisów w zakresie norm prawnych wyinterpretowanych z nowo wprowadzanych regulacji.

Wskazana dobra praktyka legislacyjna opiera się na założeniu, zgodnie z którym wchodzą w życie przepisy ustawy, a nie normy prawne wyinterpretowane z przepisów ustawy. Przepis o wejściu w życie ustawy (jej poszczególnych przepisów) określa jedynie, od kiedy obowiązuje ustawa (jej poszczególne przepisy) jako konkretne jednostki redakcyjne, a nie od kiedy obowiązują wyinterpretowane z przepisów normy prawne. Formuła określająca wejście w życie przepisów jedynie w zakresie części wyrażonej nimi normy nie pozwala precyzyjnie ustalić, jakiej treści przepisy obowiązują w dniu wejścia w życie ustawy. Ustawodawca, wskazując, że różne normy prawne wyinterpretowane z tego samego przepisu znajdą zastosowanie w różnych terminach, przerzuca obowiązek jednoznacznego rozstrzygnięcia o obowiązywaniu przepisów na ich adresatów[4]. Stąd za niedopuszczalne z punktu widzenia spójności ustawy należy uznać wprowadzanie nowych przepisów (zarówno zawartych w nowej ustawie merytorycznej, jak i wprowadzonych poprzez znowelizowanie już obowiązujących przepisów) w ten sposób, aby wchodziły w życie „zakresowo", a ten sam przepis miał więcej niż jeden termin wejścia w życie, w zależności od treści zakodowanej w nim normy[5]. Skoro istotą przepisu o wejściu w życie ustawy jest wyrażenie czynności konwencjonalnej o jednorazowym skutku (dodania nowego, znowelizowania dotychczasowego przepisu), to ustawodawca w przepisie o wejściu w życie ustawy jest jedynie uprawniony (i jednocześnie obowiązany) do określenia, od kiedy obowiązują inne przepisy ustawy, czyli do sformułowania „przepisu o innych przepisach" (metaprzepisu określającego początek obowiązywania innych przepisów), a nie tworzenia dodatkowych norm prawnych.

Przykład 3 – błędnie sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171):

Art. 80. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2009 r., z tym że art. 13 ust. 1 – **w zakresie dotyczącym meczów piłki nożnej organizowanych poza ramami ligi zawodowej** – wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2010 r.

[4] Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1072/IX kadencja), autor: S. Giderewicz; zob. także: Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1106/IX kadencja), autor: S. Giderewicz.

[5] Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (druk senacki nr 422/IX kadencja), autor: J. Zabielski.

Przykład 4 – błędnie sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 53, z późn. zm.):

Art. 80. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

1) art. 2 ust. 1 pkt 3 lit. b tiret drugie i ust. 3, art. 5 ust. 2 pkt 10–14, art. 7 ust. 6, art. 9, art. 10, art. 15 pkt 1, art. 34 ust. 1 i art. 35 **w zakresie, w jakim dotyczą dokumentów, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10–14, które wchodzą w życie po upływie 48 miesięcy od dnia ogłoszenia**;

2) art. 3 ust. 1 pkt 7 i art. 45–48, które wchodzą w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia;

3) art. 5 ust. 2 pkt 27 w zakresie, w jakim dotyczy profesjonalnego dowodu rejestracyjnego, i art. 71, które wchodzą w życie z dniem 11 lipca 2019 r.;

4) art. 17 ust. 2 i art. 22–33, które wchodzą w życie z dniem 1 sierpnia 2019 r.;

5) art. 42, który wchodzi w życie po upływie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia;

6) art. 67, który wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Przykład 5 – błędnie sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 1696, z późń. zm.):

Art. 73. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

1) art. 1 ust. 2, art. 6 pkt 2 oraz art. 7 ust. 3, które wchodzą w życie **w zakresie**:

a) **stron internetowych podmiotów publicznych nieopublikowanych przed dniem 23 września 2018 r.** – z dniem 23 września 2019 r.,

b) **stron internetowych podmiotów publicznych opublikowanych przed dniem 23 września 2018 r.** – z dniem 23 września 2020 r.,

c) **aplikacji mobilnych podmiotów publicznych** – z dniem 23 czerwca 2021 r.;

2) art. 15–28, które wchodzą w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia;

3) art. 4 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 2, art. 29–34 i art. 51, które wchodzą w życie po upływie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Rekomendacja 4. Przepisu o wejściu w życie ustawy nie należy formułować z użyciem zwrotu „stosuje się".

Wejście w życie ustawy (jej poszczególnych przepisów) wyznacza moment, od którego ustawa (jej poszczególne przepisy) mogą znaleźć zastosowanie. W zależności od przyjętej koncepcji teoretyczno-prawnej wejście w życie aktu normatywnego utożsamiane będzie z początkiem obowiązywania aktu, czyli z wyznaczeniem momentu, od którego adresaci norm w nim wyrażonych mają obowiązek przestrzegania tych norm[6], lub momentu, od którego należycie przyjęte i ogłoszone, a więc obowiązujące przepisy mają być realizowane lub stosowane przez wszystkich, których dotyczą[7]. Przepis o wejściu w życie ustawy jest więc metaprzepisem – przepisem o innych przepisach, wywołującym jednorazowy skutek w postaci określenia pierwszego dnia

[6] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 323.

[7] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 52.

stosowania (obowiązywania) norm wyrażonych w ustawie. Powyższe wskazuje, że w istocie zwroty „wchodzi w życie z dniem" i „stosuje się od dnia" mogą być uznane za synonimy[8], a ustawodawca – ze względu na postulat komunikatywności i jednolitości terminologicznej języka prawnego – powinien traktować je jako wyznaczające ten sam moment[9].

Biorąc pod uwagę powyższe, legislator, aby wyrazić czynność konwencjonalną wejścia w życie przepisów, powinien ograniczać się do formuł wskazanych w § 45 ZTP zakładających „wejście w życie ustawy". „Stosuje się" może wyrażać – i wyraża w języku prawnym – normy inne niż wejście w życie ustawy. W tym znaczeniu prawidłowo zastosowany zwrot „stosuje się", jako odnoszący się do innych przepisów, jest właściwy przede wszystkim dla określenia wpływu nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy bądź ustaw dotychczasowych, czyli do sformułowania przepisów przejściowych zawierających nakaz dalszego stosowania przepisów dotychczasowych lub bezpośredniego stosowania przepisów nowych. Nie można wykluczyć też użycia zwrotu „stosuje się" w przypadku formułowania przepisów dostosowujących lub epizodycznych ustawy oraz przy wykorzystaniu dyrektywy z § 44 ust. 3 ZTP – zawsze jednak w przepisie odrębnym od przepisu o wejściu w życie ustawy[10].

Przykład 6 – błędnie sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 7 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. poz. 1391):

Art. 9. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia:

1) z tym że art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, dodawany niniejszą ustawą, stosuje się od dnia 1 lipca 2011 r.;

2) z wyjątkiem art. 3 pkt 1 lit. b, który wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy oraz art. 3 pkt 2–11, które wchodzą w życie z dniem 1 lipca 2011 r.

Przykład 7 – błędnie sformułowany przepis:

Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1405):

Art. 59. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2006 r., **z tym że przepisy**:

1) art. 22–35 ust. 1, 2 i 11 oraz art. 36 i 37,

2) **art. 38 ust. 3 pkt 11, art. 39 ust. 6, art. 41 ust. 6 pkt 6 i pkt 8 lit. a, art. 42 ust. 2 pkt 3 i 5, art. 45 i 48**

– **stosuje się od dnia 31 grudnia 2006 r.**

Rekomendacja 5. Jeżeli nie jest możliwe zróżnicowanie terminu wejścia w życie ustawy z zastosowaniem formuł wskazujących na wejście w życie konkretnych jednostek redakcyjnych ustawy (sformułowanie przepisu o wejściu w życie z zastosowaniem tych formuł

[8] Na synonimiczność zwrotów „stosuje się" i „wchodzi w życie" zwracał uwagę TK w wyroku z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72. Tak też G. Wierczyński, *„Obowiązywanie" a „wejście w życie" – uwagi polemiczne*, „PiP" 2007, z. 2, s. 112.

[9] G. Wierczyński, *„Obowiązywanie" a „wejście w życie"*…, op. cit., s. 112.

[10] Zob. § 38 ZTP.

nie zagwarantuje dochowania spójności ustawy), to wyjątkowo obok przepisu o wejściu w życie ustawy można zredagować przepis z zastosowaniem dyrektywy wskazanej w § 44 ust. 3 ZTP.

Zgodnie z § 44 ust. 3 ZTP, jeżeli zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy mogłoby naruszać jej spójność lub zmniejszać jej komunikatywność, a dana instytucja prawna ma mieć zastosowanie do zdarzeń lub stanów rzeczy zaistniałych lub powstałych od określonego dnia, wyraża się to w odrębnym przepisie jednoznacznie określającym tę instytucję oraz te zdarzenia lub stany rzeczy.

Skorzystanie z dyrektywy wyrażonej w § 44 ust. 3 ZTP, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*, należy traktować jako zupełnie wyjątkowe[11]. Jeżeli nie jest możliwe takie zróżnicowanie terminu wejścia w życie ustawy, aby kolejno wchodzące w życie (zaczynające obowiązywać) grupy przepisów – rozumiane jako konkretne jednostki redakcyjne ustawy – tworzyły zupełną i niesprzeczną całość, to co do zasady dalsza próba zróżnicowania terminu wejścia w życie ustawy może prowadzić do zachwiania spójności ustawy. Stąd powyższa dyrektywa nie może być zwykłym usprawiedliwieniem dla „kolejnego kroku" w różnicowaniu przepisów ustawy, a jej uwzględnienie przez legislatora powinno mieć swoje źródło w obiektywnej potrzebie zrealizowania intencji ustawodawcy w ten właśnie sposób.

Skorzystanie (przez legislatora) z dyrektywy wyrażonej w § 44 ust 3 ZTP należy poprzedzić analizą, na ile założenie „podwójnego" wejścia w życie ustawy może być zrealizowane przy wykorzystaniu przepisów wprowadzających odstępstwa od określonych przepisów na określony czas, czyli przepisów epizodycznych ustawy (specyfika konkretnych, jednostkowych przypadków w dużej mierze może uzasadniać wprowadzenie przepisów epizodycznych w miejsce zróżnicowania terminu wejścia w życie ustawy).

Paragraf 44 ust. 3 ZTP nie daje „gotowych" formuł na wyrażenie przepisu jednoznacznie określającego zastosowanie danej instytucji prawnej do zdarzeń lub stanów rzeczy zaistniałych albo powstałych od określonego dnia. Za zasadne przyjąć należy utworzenie tego typu przepisów z użyciem zwrotu „stosuje się".

Zamieszczenie przepisu mającego zrealizować założenie podwójnego „wejścia w życie" nowych regulacji, zgodnie z § 44 ust 3 ZTP, wymaga sformułowania przepisu **odrębnego** od właściwego przepisu o wejściu w życie ustawy. Ze względu na komunikatywność takiego rozwiązania przepis ten powinien zostać umieszczony w bezpośrednim sąsiedztwie przepisu o wejściu w życie ustawy.

[11] W tym przypadku dodatkowo jako „wyjątku od wyjątku" – § 44 ust. 3 jest wyjątkiem od zasady z § 44 ust. 2, która z kolei jest wyjątkiem od zasady z § 44 ust. 1.

Przykład 8 – prawidłowo sformułowane przepisy:

Ustawa z dnia 10 września 2015 r o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1607):

Art. 19. Przepisy art. 53 i art. 54e ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, **w zakresie pouczenia o prawie do nieodpłatnej pomocy prawnej**, stosuje się od dnia 1 stycznia 2016 r.

Art. 21. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 27 w zakresie art. 69c–69h, art. 69j, art. 69l i art. 69m, pkt 72 oraz art. 11 pkt 4 i 5, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Przykład 9 – prawidłowo sformułowane przepisy:

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933, z późń. zm.):

Art. 21. 1. Przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1c i ust. 3 oraz art. 28 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 11, **w zakresie odnoszącym się do uzyskiwania, przetwarzania i ujawniania danych z Rejestru Należności Publicznoprawnych**, oraz art. 28 ust. 1 pkt 6 tej ustawy stosuje się od dnia 1 stycznia 2018 r.

2. Przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1c i ust. 3 oraz art. 28 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 11, **w zakresie odnoszącym się do uzyskiwania, przetwarzania i ujawniania danych z Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości**, oraz art. 28 ust. 1 pkt 5 tej ustawy stosuje się od dnia 26 czerwca 2018 r.

3. Przepis art. 18b § 1 ustawy zmienianej w art. 3, **w zakresie odnoszącym się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego**, oraz art. 18d § 4 tej ustawy stosuje się od dnia 1 czerwca 2018 r.

Art. 22. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., z wyjątkiem:

1) art. 4, art. 11, art. 17–20 oraz art. 21 ust. 1 i 2, które wchodzą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia;

2) art. 3, art. 5, art. 6, art. 16 ust. 1 i art. 21 ust. 3, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.;

3) art. 16 ust. 2, który wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2018 r.

Rekomendacja 6. W przypadku gdy zróżnicowanie terminu wejścia w życie ustawy wynika z wymogu uzyskania zgody KE w obszarze udzielania pomocy publicznej, należy rezygnować ze stosowania tzw. klauzuli zawieszającej (przy wykorzystaniu formuł „przepisy stosuje się od dnia…", „przepisy obowiązują od dnia…"). Do prawidłowego wprowadzenia w życie programów i środków pomocowych wystarczające jest zastosowanie dyrektyw ZTP dotyczących formułowania przepisów o wejściu w życie ustawy[12].

Założenie stosowania nowo wprowadzanych regulacji od pozytywnej decyzji KE, jako warunku niezbędnego dla prawidłowego udzielania pomocy publicznej, powinno być realizowane z zastosowaniem § 46 ZTP, z którego wynika, że jeżeli jest to konieczne ze względu na zakres regulacji, można uzależnić wejście w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów (a nie ich stosowanie) od wystąpienia zdarzenia przyszłego, termin wystąpienia tego zdarzenia musi być

[12] W przypadku gdy przepisy wprowadzające pomoc publiczną miałyby obowiązywać w okresie obowiązywania decyzji KE także za pomocą przepisów o utracie mocy obowiązującej przepisów lub przepisów epizodycznych.

urzędowo podany do wiadomości publicznej, a ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego oraz organ właściwy do dokonania tej czynności[13]. Jeżeli rolą przepisu o wejściu w życie ustawy jest wskazanie na pierwszą możliwość (obowiązek) zastosowania przepisów (określenie „chwili", od której stosuje się przepisy), to klauzula zawieszająca *de facto* pełni taką funkcję, a właściwy przepis o wejściu w życie ustawy jest normą pustą[14].

Przykład 10 – błędnie sformułowane przepisy:

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. poz. 1124, z późń. zm.):

Art. 49. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 oraz z 2018 r. poz. 12, 138 i 159) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

6) po art. 50 dodaje się art. 50a w brzmieniu:

„Art. 50a. W okresie do dnia 31 grudnia 2028 r. od opłat za przejazdy po drogach krajowych, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, są zwolnione autobusy zeroemisyjne operatora publicznego transportu zbiorowego realizującego przewozy o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 i 2371 oraz z 2018 r. poz. 317).".

(…)

Art. 84. Przepisy:

1) (...),

2) **art. 50a ustawy zmienianej w art. 49 – w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się od dnia ogłoszenia pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej przewidzianej w tych przepisach ze wspólnym rynkiem lub stwierdzenia przez Komisję Europejską, że przepisy te nie stanowią pomocy publicznej.**

(…)

Art. 86. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

(...)

8) art. 49 pkt 6, który wchodzi w życie z dniem 3 listopada 2018 r.; (...)

Prawidłowo sformułowany przepis końcowy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych powinien w tym zakresie otrzymać brzmienie takie jak wskazane w przykładzie poniższym, a art. 84 pkt 2 w takim (prawidłowym) wariancie staje się zbędny.

[13] Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1270/IX kadencja), autor: R. Kapeliński.

[14] Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk senacki nr 1284/IX kadencja), autor: S. Giderewicz.

Przykład 11 – prawidłowo sformułowany przepis:

Art. 86. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

(…)

8) art. 49 pkt 6, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej przewidzianej w tych przepisach ze wspólnym rynkiem lub stwierdzenia przez Komisję Europejską, że przepisy te nie stanowią pomocy publicznej;

(…)

Podsumowanie

Dyrektywa zachowania spójności ustawy, której realizacji służą opisane uszczegółowione rekomendacje formułowania przepisów o wejściu w życie ustawy, jest elementem szerszej reguły, zgodnie z którą odstępstwo od zasady, że ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie, jest możliwe wyjątkowo w przypadku, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności. Spójność ustawy, przy zróżnicowaniu wejścia w życie jej poszczególnych przepisów, zostanie dochowana jedynie wtedy, gdy możliwe będzie rozpoznanie przez adresatów ustawy każdej kolejnej grupy przepisów przewidzianych do odrębnego wejścia w życie, i jednocześnie jedynie wtedy, gdy każde kolejno wchodzące w życie grupy przepisów tworzyć będą zupełną i niesprzeczną całość. Przestrzeganie wskazanych rekomendacji pozwoli na adekwatne wyrażenie aktu konwencjonalnego zmiany przepisu i prawidłowe odzwierciedlenie zamiaru ustawodawcy. Określenie w sposób niebudzący wątpliwości adresatów ustawy, konkretnego brzmienia nowo wprowadzanych regulacji zapobiegnie naruszeniu zasady pewności prawa, wyeliminuje wątpliwości co do rzeczywistego zakresu obowiązywania przepisów oraz ograniczy niebezpieczeństwo niewłaściwej interpretacji zakresu zmiany, a także zapobiegnie niejednolitemu stosowaniu nieczytelnych i niekomunikatywnych przepisów. Nie bez znaczenia jest też to, iż wskazanie na wchodzące w życie konkretne przepisy (jednostki redakcyjne) ustawy, a nie na wyinterpretowane z tych przepisów normy prawne pozwoli uniknąć trudności w sporządzaniu tekstu jednolitego ustawy.

Problematyka DPL 20

dr Sławomir PESZKOWSKI
adiunkt i kierownik Katedry Administracji Publicznej i Prawa Administracyjnego
Społeczna Akademia Nauk
ekspert w Departamencie Prawnym, UKNF
wykładowca w projekcie LEGIS

TECHNIKI DEROGACYJNE W PRZYPADKACH NIETYPOWYCH – SPOSÓB ZACHOWYWANIA W MOCY NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW USTAWY ZGODNIE Z § 41 UST. 2 ZTP I ICH PÓŹNIEJSZEGO USUWANIA Z SYSTEMU PRAWNEGO

Wprowadzenie

Zasadą techniki prawodawczej jest **uchylanie ustaw regulujących daną dziedzinę spraw w całości bez pozostawiania w mocy jej poszczególnych jednostek systematyzacyjnych, zwłaszcza zaś pojedynczych przepisów**. Zasadę tę wprost wyraża § 41 ZTP, zarazem dopuszczając jednak **wyjątek w postaci możliwości zachowania w mocy niektórych przepisów uchylanej ustawy**. Technika legislacyjna stosowana w celu zachowania w mocy niektórych przepisów ustawy w poprzednim stanie prawnym, przed nowelizacją ZTP z 2015 r.[1], budziła wiele wątpliwości zarówno na gruncie teoretycznym, jak i w wymiarze praktycznym.

W wyniku nowelizacji ZTP z 2015 r. przyjęto odmienną koncepcję zachowania w mocy niektórych przepisów ustawy i ustalono nowe, odpowiadające tej koncepcji środki techniki prawodawczej. Bez zmian pozostawiono § 41 ust. 1 ZTP, utrzymując wyrażoną tam zasadę uchylania ustawy w całości, istotne zmiany zostały jednak wprowadzone w pozostałym zakresie § 41 ZTP.

[1] Ilekroć mowa o nowelizacji ZTP z 2015 r., rozumie się przez to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. poz. 1812), które weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2016 r.

Zmienione zostało brzmienie ust. 2, w którym wskazuje się możliwość zachowania w mocy niektórych przepisów ustawy, w tym także wzór zwrotu, którym się taką czynność prawną wyraża. Z kolei ust. 3, w którym w przypadku uchylenia przepisów zachowanych w mocy zgodnie z § 41 ust. 2 ZTP wskazywano na obowiązek uchylenia także przepisu, który zachowywał moc obowiązującą tych przepisów, w wyniku nowelizacji ZTP z 2015 r. został uchylony i regulacja ta nie ma w obecnym stanie prawnym swojego odpowiednika. Dla zapewnienie spójności znowelizowanej regulacji zmianami objęto także § 39 ust. 1 oraz § 42 ZTP.

Zasada uchylania ustaw w całości

Zasada uchylania ustawy regulującej daną dziedzinę spraw w całości, bez pozostawiania w mocy czy to poszczególnych jej jednostek systematyzacyjnych, czy to pojedynczych przepisów, nie budzi wątpliwości. Jest to konsekwencja zasady wyrażonej w § 2 ZTP, zgodnie z którą ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny[2]. **Jeżeli zatem dana ustawa w zakresie swojego normowania okaże się bezprzedmiotowa lub w zasadniczy sposób nieadekwatna, powinna zostać uchylona, a jeżeli nie jest bezprzedmiotowa – zastąpiona ustawą nową.** Ustawa nowa – respektując zasadę wyrażoną w § 2 ZTP – także powinna całościowo normować zakres spraw, które wymagają normowania. Kwestie związane z regulacją spraw normowanych dotychczasową ustawą stają się materią przepisów przejściowych ustawy nowej. Stan taki relatywnie łatwo osiągnąć w przypadku podobnych założeń co do zakresu normowania. Im bardziej zakres normowania ustawy nowej różni się od ustawy dotychczasowej, tym trudniej w typowy sposób rozwiązać kwestie związane ze zmianą reżimu prawnego w danej dziedzinie spraw. Specyficznym przypadkiem jest decyzja ustawodawcy o odstąpieniu od ustawowego regulowania danego zakresu spraw, co może być podyktowane zarówno autonomicznym zamierzeniem deregulacyjnym, jak i skutkiem objęcia danej dziedziny spraw bezpośrednio stosowanym aktem prawa UE, co wymusza derogację przepisów krajowych. Zwłaszcza w kontekście tego ostatniego przypadku łatwo dostrzec, że dotychczasowa regulacja krajowa mogła być szersza niż regulacja unijna i w tym zakresie, o ile nie powoduje to kolizji z prawem UE, potencjalnie może zostać utrzymana w mocy. Innym przypadkiem, jak można oceniać – bardziej typowym, jest zamiar podzielenia szerszego zakresu normowania ustawy dotychczasowej, co może dokonywać się zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Z wielu powodów równoczesne wprowadzenie dwóch lub więcej ustaw nowych o węższym zakresie normowania bądź wprowadzenie ustawy nowej i komplementarnej nowelizacji innych ustaw może okazać się niewykonalne, a z kolei uchylenie w całości ustawy dotychczasowej jedną z ustaw nowych skutkowałoby luką prawną. Ze względu na tego rodzaju uwarunkowania w ZTP przewidziany został właśnie ów **wyjątek, w ramach którego dopuszcza się możliwość zachowania w mocy tylko niektórych przepisów ustawy dotychczasowej**. Zastosowanie tego rodzaju techniki legislacyjnej pozwala zapobiec luce regulacyjnej, ale zarazem – wbrew zasadzie wyra-

[2] Tak G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 300.

żonej w § 2 ZTP – prowadzi do rozczłonkowania regulacji, nie powinno być zatem traktowane jako rozwiązanie docelowe, stanowi bowiem swoiste prowizorium legislacyjne. Zgodzić się zatem należy, że **pozostawianie w mocy tylko niektórych przepisów ustawy powinno mieć charakter zupełnie wyjątkowy, z punktu widzenia przejrzystości systemu prawnego jest bowiem działaniem wysoce niepożądanym**[3]. W istocie pojedyncze przepisy czy nawet grupy przepisów w ramach jednostek systematyzacyjnych bez szerszego kontekstu, jaki tworzy ustawa, niejednokrotnie mogą zmieniać swój normatywny sens bądź ich wykładnia może być utrudniona[4]. Stąd też postulat, aby **okres obowiązywania owych niektórych przepisów zachowanych w mocy przepisów trwał jak najkrócej**[5].

Charakter prawny zachowywania w mocy niektórych przepisów ustaw

Do czasu wejścia w życie nowelizacji ZTP z 2015 r. należało uchylać ustawę z wyjątkiem określonych przepisów. Wyrażał to *expressis verbis* wskazany w § 41 ust. 2 ZTP wzorcowy zwrot: „Traci moc ustawa… (tytuł ustawy), z wyjątkiem przepisów art…. (wyczerpująco wymienia się przepisy, które pozostają w mocy)". Był to zatem specyficznie ukształtowany przepis końcowy uchylający ustawę. Na gruncie tak ukształtowanego przepisu należało przyjmować, że z dniem wejścia w życie ustawy nowej lub nowelizującej dotychczasowa ustawa zostaje derogowana, tzn. trwale usunięta z systemu prawnego. Problematyczny wszakże stawał się w tym kontekście zwrot „z wyjątkiem art.…" – czy bowiem można aprobować konkluzję, iż przepis samodzielnie zachowuje moc obowiązującą, choć utracił ją akt normatywny, w którym przepis ten był pierwotnie umiejscowiony? Mimo zasadniczych wątpliwości, jakie można mieć co do możliwości istnienia przepisów solo, koncepcja ta znajdowała swoiste potwierdzenie na gruncie § 41 ust. 3 ZTP. Sformułowane tam wytyczne dotyczące przepisów uchylających przepisy utrzymane w mocy nakazywały bowiem **uchylać te przepisy *in concreto* – milcząc o ustawie, a więc *implicite* przyjmując, że została ona wcześniej uchylona**. Dodatkowy dysonans względem reguły ustalonej w § 41 ust. 2 ZTP stwarzało także brzmienie § 42 ZTP, uchylonego w wyniku nowelizacji z 2015 r., zgodnie z którym uchylenie niektórych przepisów ustawy wymagało w przepisie uchylającym jednoznacznego i wyczerpującego wymienienia wszystkich uchylanych przepisów danej ustawy. Podobny wymóg – wyczerpującego wymienienia przepisów uchylanych – przed 1 marca 2016 r. zawierał także § 39 ust. 1 ZTP

Można było przyjmować, że problem ten miał charakter wyłącznie werbalny i w praktyce nie budził wątpliwości co do obowiązywania zachowanych w mocy przepisów. W istocie jednak w szerszym kontekście systemowym stan prawny nie był jednoznacznie identyfikowalny, a problem ujawniał się także w wymiarze praktycznym, choćby przy powoływaniu lub odsyłaniu do

[3] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 301.

[4] M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 83. W istocie należałoby przyjąć, że kontekst taki tworzy ustawa nowa (ta, która zawiera przepis utrzymujący w mocy niektóre przepisy ustawy dotychczasowej) – tak S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 113.

[5] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 302.

utrzymanych w mocy przepisów czy sposobie prezentacji tych przepisów w systemach informacji prawnej[6].

Na skutek nowelizacji ZTP z 2015 r. przyjęta została koncepcja kategorialnie odmienna od tej, na której oparto pierwotne brzmienie § 41 ZTP. Podstawą rozwiązań zastosowanych w zmienionym § 41 ZTP uczyniono rozwiązania zbliżone do tych, które wcześniej przewidywał § 42 ZTP. W wyniku takiej zmiany § 42 ZTP w istocie stał się bezprzedmiotowy i jak wzmiankowano już wyżej, został uchylony w wyniku nowelizacji ZTP z 2015 r. **W obecnym brzmieniu § 41 ust. 2 ZTP, jeżeli w wyniku uchylenia jednostek systematyzacyjnych ustawy lub jej przepisów wyjątkowo zachowuje się moc obowiązującą tylko niektórych przepisów ustawy, w ustawie zamieszcza się przepis zmieniający, w którym wyczerpująco wymienia się uchylane jednostki systematyzacyjne ustawy lub jej przepisy, wyrażając to zwrotem: „W ustawie… (tytuł ustawy) uchyla się…".** Przy czym tak skonstruowany przepis staje się przepisem zmieniającym i nie może być już traktowany jako przepis końcowy, mimo że § 41 ZTP jest uregulowaniem zawartym w rozdziale 6 „Układ i postanowienia przepisów końcowych". Oznacza to także, że przepis, o którym mowa w § 41 ust. 2 ZTP, powinien być odpowiednio do swojego statusu umiejscawiany w systematyce ustawy – w zależności od tego, czy jest to ustawa nowa, czy nowelizująca, czy ewentualnie tzw. ustawa wprowadzająca. Co istotne z perspektywy omawianego zagadnienia, na gruncie obowiązujących przepisów nie można już mieć wątpliwości, że **ustawa nie traci mocy obowiązującej, ale nadal obowiązuje, choć w szczątkowym zakresie**.

Także przyjęta koncepcja jednoznacznego i wyczerpującego wymieniania przepisów uchylanych w ten sposób, aby pozostawić jedynie niektóre przepisy ustawy, odpowiada powszechnie akceptowanej pragmatyce legislacyjnej i nie budzi kontrowersji. Podnieść należałoby wszakże dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, blokowo konstruowane uchylenia nie mogą obejmować przepisów już uchylonych[7]. Po drugie, wątpliwe jest uchylanie przepisów, których nie uchyla się w żadnym innym przypadku – idzie tu w szczególności o przepisy końcowe, ale również zmieniające i dostosowujące, które wywarły już swój skutek, a także przepisy przejściowe i epizodyczne, które nie znajdują już zastosowania[8].

Technika derogacji

W wyniku nowelizacji ZTP z 2015 r. w § 41 ZTP uchylony został ust. 3, który zawierał wskazania co do środków techniki prawodawczej, jakie należy zastosować w przypadku zamiaru

[6] Na krytykę tej koncepcji i problemy praktyczne, jakie rodziła, wprost powołano się w uzasadnieniu projektu nowelizacji ZTP z 2015 r. – Uzasadnienie projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", s. 11.

[7] Zwraca na to uwagę także G. Wierczyński, w zaktualizowanym komentarzu do § 41 ust. 2 ZTP, el. LEX 2016.

[8] Innymi słowy, przykładowo – zamiar utrzymania w mocy art. 10 ustawy złożonej z 20 artykułów nie może zostać zrealizowany według schematu: „W ustawie… (nazwa ustawy) uchyla się art. 1–9 i art. 11–20", ale wymagałby poprzedzenia odpowiednią analizą systematyki ustawy i wyodrębnienia przepisów, które nie podlegają uchyleniu z przyczyn merytorycznych, a także przepisów, które nie podlegają uchyleniu z przyczyn formalnych – w przypadku tekstu jednolitego część z tych przepisów będzie *nota bene* oznaczona jako przepisy pominięte.

wyeliminowania z systemu prawnego utrzymanych w mocy wybranych przepisów ustawy. Jak wspomniano, ZTP nakazywały uchylać zachowane w mocy przepisy, milcząc o ustawie, którą jak w tym modelu zakładano, już wcześniej uchylono.

W obecnym brzmieniu ZTP **nie wskazują, jakich środków techniki prawodawczej należy użyć w przypadku zamiaru wyeliminowania z systemu prawnego utrzymanych w mocy wybranych przepisów ustawy, nie wydaje się jednak, aby występowała tu luka regulacyjna, gdyż zastosowanie znajdują tu zasady ogólne przepisów uchylających**.

Skoro w konsekwencji omawianej zmiany techniki legislacyjnej na gruncie znowelizowanego § 41 ZTP ustawa nie ulega uchyleniu, a jedynie wobec szerokiego zakresu uchyleń przybiera formę szczątkową, to przyjąć należy, że **uchyla się tę ustawę *per se* w jej fragmentarycznym kształcie, nie zaś jedynie przepisy utrzymane w mocy**. Co więcej, zastosowanie dotychczasowej techniki polegającej na uchyleniu jedynie utrzymanych w mocy przepisów skutkowałoby utrzymaniem w systemie ustawy, która pozbawiona przepisów potencjalnie składałaby się jedynie z tytułu, a być może także z preambuły – o ile takową posiadała – czy też nieuchylonych oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, ale jednak formalnie nadal byłaby aktem obowiązującym, gdyż nieuchylonym zgodnie z regułami systemowymi.

Przepis o uchyleniu tego rodzaju szczątkowej ustawy powinien przybrać typowy dla tego rodzaju przepisów kształt i nie ma powodu, aby czynność uchylenia ustawy wyrażał inaczej, niż przewiduje to § 40 ust. 1 ZTP, a więc poprzez wyrażenie „Traci moc ustawa… (tytuł ustawy)". Żadne dodatkowe określenia takiej ustawy nie są w tym przypadku konieczne.

Należy jednocześnie przyjąć, że na gruncie znowelizowanego § 41 ust. 2 ZTP dopuszczalne jest późniejsze uchylenie niektórych z przepisów utrzymanych w mocy, tzn. nieobjętych pierwotnym uchyleniem. Przepisy te mogą także na ogólnych zasadach być zmieniane, choć uznać należy, że do takich działań będzie dochodziło jedynie w wyjątkowych przypadkach.

Odrębnie należy odnieść się do sposobu postępowania z przepisem utrzymującym w mocy niektóre przepisy danej ustawy. Przed nowelizacją ZTP z 2015 r. istniał wymóg uchylenia takiego przepisu równocześnie z uchyleniem przepisów utrzymanych w mocy. Przy czym przepis ten uchylany był „w części" dotyczącej zachowania w mocy określonych przepisów uchylanej ustawy – tak aby nie ingerować w tę część przepisu, która dokonywała uchylania ustawy. Mimo niekwestionowanej logiki wewnętrznej tej koncepcji była ona trudna do zaakceptowania na gruncie teoretycznoprawnym. Trafnie rekomendowana była zatem technika wskazywania w brzmieniu przepisu zachowującego w mocy niektóre przepisy uchylonej ustawy terminu ich obowiązywania, dzięki czemu można było uniknąć przynajmniej części kontrowersji przy ich późniejszej derogacji[9]. Ostatecznie zmiany w wyniku nowelizacji ZTP z 2015 r. poszły dalej i uchylony został cały ust. 3 w § 41 ZTP. W obecnym brzmieniu ZTP nie wypowiadają się zatem o sposobie postępowania z takim przepisem. Przyjąć należy, że nie powinno się w ten przepis ingerować,

[9] M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, op. cit., s. 84.

jest to bowiem rodzaj przepisu zmieniającego, który podobnie jak inne przepisy zmieniające, po dojściu do skutku zmiany, którą przewiduje, staje się bezprzedmiotowy, a zatem jakakolwiek ingerencja w taki przepis jest bezcelowa i z tej perspektywy zbędna[10].

Dodatkowo zwrócić warto uwagę na pewien aspekt intertemporalny nowelizacji ZTP z 2015 r. w omawianym zakresie. Tu, mimo pewnych kontrowersji, należy zgodzić się z G. Wierczyńskim, że **w przypadku derogacji przepisów utrzymanych w mocy zgodnie z § 42 ust. 2 ZTP w brzmieniu obowiązującym przed 1 marca 2016 r. należałoby stosować środki techniki prawodawczej w kształcie przewidzianym w nieobowiązującym już § 41 ust. 3 ZTP**[11]. Należy przyjmować, że przepisy uchylające ustawę – w ówczesnej formule „Traci moc ustawa… (tytuł ustawy), z wyjątkiem art….” – wywierały jednak swój skutek derogacyjny i uchylanie tej samej ustawy – zgodnie z obowiązującymi obecnie rozwiązaniami – byłoby czynnością nadmiarową i bezprzedmiotową. *Nota bene* przyjęcie odmiennej koncepcji prowadziłoby w konsekwencji do konieczności uznania, że nie doszło do skutecznego uchylenia żadnej z ustaw derogowanych przepisem opartym na schemacie określonym w § 41 ust. 3 ZTP w poprzednim stanie prawnym.

Podsumowanie

W drodze nowelizacji ZTP z 2015 r. w § 41 ust. 2 i 3, a także w § 39 ust. 1 i § 42 ZTP dokonano zmian o zasadniczym charakterze i daleko idących konsekwencjach dla praktyki legislacyjnej w zakresie szczególnej techniki legislacyjnej polegającej na utrzymywaniu w mocy jedynie niektórych przepisów ustawy. Zmiany te należy oceniać jako ważne i potrzebne. **Nowelizacja usunęła kontrowersje, jakie rodziła koncepcja pierwotnie przyjęta na gruncie ZTP, a obecne rozwiązania zapewniają jednoznaczność skutku sformułowanego w określony sposób polecenia nowelizacyjnego.** W konsekwencji na gruncie znowelizowanych w 2015 r. ZTP nie wymaga się już, aby uchylać ustawę z wyjątkiem określonych przepisów, ale utrzymywać w mocy niektóre przepisy ustawy poprzez uchylenie pozostałych. Oznacza to jednak, że w przypadku derogacji takich przepisów nieadekwatna stała się dotychczasowa technika uchylania takich przepisów, a konieczne jest uchylenie ustawy *per se*, mimo że obowiązuje ona jedynie w szczątkowym zakresie.

Braku w nowym stanie prawnym wzorcowego przepisu uchylającego ustawę pozostawioną w mocy w szczątkowym kształcie – odpowiednika wzoru określonego w uchylonym § 41 ust. 3 ZTP – nie należy postrzegać jako luki, ale jako rozwiązanie nakazujące stosowanie w tym zakresie zasad ogólnych odnoszących się do zakresu stosowania i sposobu formułowania przepisów uchylających.

[10] Jest to rodzaj przepisu, który nie wyraża normy prawnej, ale pewną czynność prawną, w tym przypadku odnoszącą się do systemu prawnego. Z tej perspektywy taki przepis stanowi substrat czynności prawnej – zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do…*, op. cit., s. 99.

[11] G. Wierczyński w zaktualizowanym komentarzu do § 41 ust. 2 ZTP, el. LEX 2016.

Część II
Artykuły eksperckie

Część II

Rozdział pierwszy

Konstytucyjne uwarunkowania prawidłowej legislacji

dr Sławomir PESZKOWSKI
adiunkt i kierownik Katedry Administracji Publicznej i Prawa Administracyjnego
Społeczna Akademia Nauk
ekspert w Departamencie Prawnym, UKNF
wykładowca w projekcie LEGIS

SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA W KONSTYTUCJI RP W PERSPEKTYWIE LEGISLACYJNEJ

Wprowadzenie

Pojęcie źródła prawa jest szerokie i wieloznaczne. W najogólniejszym ujęciu przez źródło prawa można rozumieć wszelkie czynniki kształtujące treść prawa. Takie czynniki mogą mieć charakter społeczny, gospodarczy, polityczny lub religijny. Prawo jest bowiem wytworem życia społecznego, a więc jego „źródłem" jest złożona rzeczywistość społeczno-polityczna danego społeczeństwa. W tym szerokim znaczeniu można mówić o źródłach prawa w sensie materialnym. Z perspektywy procesu prawodawczego, a szerzej procesu tworzenia prawa, celowe jest skoncentrowanie uwagi na węższym rozumieniu źródeł prawa w znaczeniu formalnym, a więc na źródłach prawa w ujęciu normodawczym. **Źródło prawa w znaczeniu formalnym – w danym systemie prawnym – to każdy fakt tworzący prawo**, a więc tzw. **fakt prawotwórczy**[1]. Jeżeli prawo rozumieć jako uporządkowany zbiór obowiązujących systemowo norm, to źródło prawa jest faktem ustalającym normę prawną w określonym kształcie treściowym, a w szerszym ujęciu także faktem przekształcającym lub derogującym wcześniej ustaloną normę prawną.

Źródła prawa ujmować należy systemowo – zarówno ze względu na relacje, w jakich pozostają względem siebie poszczególne rodzaje źródeł prawa, jak i ze względu na specy-

[1] S. Wronkowska, M. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 141.

fikę danego systemu prawnego i właściwy dla niego katalog źródeł prawa[2]. Koncepcja systemu źródeł prawa, którą operuje prawoznawstwo, odnosi się do uporządkowanego zbioru źródeł prawa odpowiadającego hierarchicznej strukturze systemu prawa[3]. Formalne źródła prawa w ujęciu systemowym to zatem **określony rodzajowo i powiązany hierarchicznie całokształt faktów, z których wywodzona jest moc wiążąca norm prawnych o określonej treści składających się na system prawny**. Z tej perspektywy źródła prawa winny być ujmowane **nie tylko normodawczo**, lecz w określonym zakresie **także walidacyjnie** – jako metanormy, z których wynikają warunki obowiązywania innych norm w danym systemie prawnym[4]. Przy czym jeżeli katalog źródeł prawa jest wyznaczany normatywnie, oznacza to, że dokonuje się to poprzez jakiś fakt tworzący prawo, który sam w sobie spełnia kryteria źródła prawa.

Za źródła prawa najczęściej – w zależności od rodzaju systemu prawnego – uznaje się jednostronne akty prawodawcze (akty stanowienia prawa), umowy (będące aktami konsensualnego tworzenia przez co najmniej dwie strony wiążących je norm odnoszonych do powtarzalnych sytuacji), kształtowanie się norm prawa zwyczajowego oraz prawotwórcze orzeczenia sądów, w tym przede wszystkim precedens prawotwórczy[5]. Ten ostatni ma znaczenie przede wszystkim w anglosaskich systemach *common law*, gdzie znaczącą, choć nie wyłączną rolę w kształtowaniu systemu prawnego odgrywają precedensowe rozstrzygnięcia sądów. Istotą precedensu prawotwórczego jest wyodrębnienie z rozstrzygnięcia zapadłego w określonej sprawie, które ze swej istoty jest aktem indywidualnym i konkretnym, pewnej reguły, która znajduje zastosowanie do kolejnych rozstrzygnięć w podobnych sprawach, zaczyna funkcjonować jako wiążący wzór zachowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc jak typowa norma w systemie prawa stanowionego. Poza systemem *common law* orzeczenia sądów co do zasady nie mają charakteru prawotwórczego – z wyjątkiem, jaki należy poczynić dla derogacyjnych kompetencji sądów konstytucyjnych[6]. Z kolei normy prawa zwyczajowego, powstające w wyniku objęcia sankcją publicznoprawną wzoru zachowania będącego rezultatem spontanicznie kształtującej się praktyki społecznej i jako rodzaj źródła prawa legitymizowane właśnie ze względu na społecznie wykształcony uzus postępowania, typowe były dla tradycyjnie legitymizowanych systemów prawnych. Są nadal obecne w szeroko rozumianym systemie prawnym, współcześnie mają wszakże jedynie charakter komplementarny względem normo-

[2] Dla danego systemu prawnego można zatem zrekonstruować normatywną koncepcję źródeł prawa obejmującą zespół reguł pozwalających uznawać określone fakty za fakty prawotwórcze oraz wiązać z tymi faktami obowiązywanie określonych norm prawnych – S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zarys teorii…*, op. cit., s. 142.

[3] J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 25.

[4] S. Wronkowska, M. Ziembiński, *Zarys teorii…*, op. cit.

[5] Zob. m.in. S. Wronkowska, M. Ziembiński, *Zarys teorii…*, op. cit., s. 129 i n.; także T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 102 i n.

[6] Problem ten jest jednak złożony. Bez wątpienia część orzeczeń ma, mniej lub bardziej bezpośrednio, wpływ na kształt norm dekodowanych z przepisów prawa – może zatem skutkować merytoryczną zmianą prawa bez zmiany formalnej (legislacyjnej).

wania dokonującego się w formalnie określonym trybie i korzystającego ze ściśle tetycznej legitymizacji[7].

W systemach prawa stanowionego, typowych dla państw Europy kontynentalnej, w tym także dla Polski, podstawowym i dominującym źródłem prawa są akty stanowienia prawa. **Kształtowanie systemu prawnego odbywa się przede wszystkim poprzez rodzajowo określone akty prawodawcze, które dochodzą do skutku w drodze czynności konwencjonalnych podejmowanych przez podmioty dysponujące kompetencjami prawotwórczymi w ramach formalnie wyznaczonego procesu stanowienia prawa.** Akty prawne kreowane w procesie stanowienia prawa i ustalające normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym określane są mianem aktów normatywnych, a sam proces stanowienia prawa jest wyraźnie odrębny wobec procesu stosowania prawa. Dużo mniejszą, choć istotną rolę odgrywają – także w systemach prawa stanowionego – umowy międzynarodowe. Respektowanie umów międzynarodowych jako źródeł prawa w systemach prawa stanowionego nie przeczy istocie umowy, która także w takich przypadkach dochodzi do skutku w wyniku zgodnej woli umawiających się stron, a więc w sposób kategorialnie odmienny niż w przypadku źródeł prawa stanowionego. Konsensualny sposób kreowania norm prawnych w prawie międzynarodowym uwarunkowany jest tym, że w międzynarodowym obrocie prawnym brak podmiotu mogącego jednostronnie ustanawiać normy prawne.

W systemach demokratycznych, w których przyjęta została koncepcja państwa prawa (*Rechtsstaat*), daje się wyodrębnić **kanon podstawowych zasad stanowienia prawa**. Do tych fundamentalnych zasad wyznaczanych przez unormowania ustaw zasadniczych, które respektuje także Konstytucja RP, można zaliczyć:

- określenie katalogu i hierarchii źródeł prawa;
- przyznanie kompetencji do stanowienia prawa o najwyższym usytuowaniu w hierarchii źródeł prawa, podstawowym znaczeniu i najwyższej mocy prawnej parlamentom jako organom przedstawicielskim, dysponującym bezpośrednią legitymacją demokratyczną;
- ustalenie określonego trybu prawodawczego warunkującego skuteczność prawną aktom stanowienia prawa;
- wyznaczenie dopuszczalnego zakresu prawodawstwa niepochodzącego od parlamentu (prawodawstwa delegowanego) oraz zasad wykonywania uprawnień prawodawczych przez organy władzy wykonawczej w oparciu o odpowiednio delegowane przez parlament kompetencje prawodawcze, co może przybierać formę decentralizacji uprawnień prawodawczych;
- wprowadzenie reguł promulgacji aktów normatywnych;

[7] Normy prawa zwyczajowego mają relatywnie duże znaczenie w prawie międzynarodowym, do prawa zwyczajowego – poprzez klauzule generalne o charakterze odsyłającym – odwołuje się także prawo cywilne, a niekiedy również materialne prawo administracyjne. W prawie konstytucyjnym z kolei wyodrębnia się tzw. zwyczaj konstytucyjny.

- wprowadzenie instytucjonalnego systemu kontroli konstytucyjności prawodawstwa przez wyspecjalizowany organ władzy sądowniczej (sąd konstytucyjny)[8].

W systemach demokratycznych prawo stanowione jest co do zasady w granicach podzielanych społecznie ocen i norm moralnych, a sam proces stanowienia prawa podlega różnym formom uspołecznienia, szczególnie istotnym w przypadku niekonsensualnych form tworzenia prawa typowych dla systemów prawa stanowionego. Ów aspekt demokratyzacji procesu stanowienia prawa może jednak polegać również na uwzględnieniu w systemie źródeł prawa form konsensualnych, a także na decentralizacji funkcji prawodawczych na rzecz odrębnych od państwa wspólnot publicznoprawnych[9].

W modelu demokratycznego państwa prawnego stanowienie prawa jest immanentnie poddane **nadrzędnemu wymogowi racjonalności**. Trafnie stwierdza się w orzecznictwie TK, że granicą swobody ustawodawcy jest zakaz arbitralności i przypadkowości, a więc – innymi słowy – obowiązek wykazania racjonalności przyjmowanych rozwiązań[10]. Racjonalny prawodawca wybiera zatem cele służące najpełniejszej realizacji wyrażonego w Konstytucji RP systemu wartości, następnie zaś dobiera środki najbardziej adekwatne do realizacji tych celów[11]. Za środki najbardziej adekwatne należy uznać te, które są, po pierwsze, skuteczne w realizacji pożądanego stanu faktycznego, a po drugie, zgodne z przyjętym systemem wartości. Tak rozumiany model racjonalności prawodawcy pozwala uznać, że funkcja prawa polega na realizacji wartości o podstawowym znaczeniu dla jednostki i społeczeństwa, a zarazem nie sprowadza się jedynie do skutecznego sterowania procesami społecznymi[12]. Prawodawca, którego działania mieszczą się w takim ujęciu racjonalności, unika także zarzutu co do arbitralności swych działań[13].

W efekcie, w wyniku celowych i wolnych od arbitralności działań ustawodawcy, powstawać ma system prawny spójny zarówno pod względem normatywnym, jak i aksjologicznym, a przy tym przewidywalny i stabilny, respektujący zasadę zaufania do państwa oraz tworzonego przezeń prawa. Przyjmowana w rozumowaniach prawniczych aksjomatycznie koncepcja racjonalnego ustawodawcy – mimo że co do istoty niejednokrotnie kontrfaktyczna wobec działań prawodawcy faktycznego – pozwala w granicach dopuszczalnej interpretacji prawniczej sanować na eta-

[8] T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp…*, op. cit., s. 110–111. Zob. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zarys teorii…*, op. cit., s. 132.

[9] Ibidem.

[10] Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39.

[11] Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10. W tymże wyroku Trybunał słusznie podkreśla przy tym, że: „(…) Cel podjęcia działania przez prawodawcę nie ogranicza się jedynie do wskazania pożądanego stanu faktycznego, ale wymaga odwołania się do wartości, które prawodawca obowiązany jest chronić, a zatem do systemu wartości wyrażonego w Konstytucji.

[12] Zob. powołany w cytowanym wyżej wyroku TK z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10, K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 137–139.

[13] Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., K 23/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10.

pie stosowania prawa faktyczne uchybienia procesu prawodawczego[14]. Trafnie zauważa tu SN, że jedynie przyjęcie tego idealizującego założenia umożliwia ocenę poszczególnych przepisów oraz całego kontekstu prawnego, w jakim przepisy te funkcjonują, jako elementów spójnego systemu, podporządkowanego aksjologicznie uzasadnionym celom, skonstruowanego zgodnie z regułami językowymi i technikami legislacyjnymi[15].

Niewątpliwie proces prawodawczy jest złożoną, wielopoziomowo skonstruowaną czynnością konwencjonalną, której kulminacyjnym momentem jest czynność ustanowienia prawa. Określony skutek, polegający na wykreowaniu abstrakcyjnej i generalnej normy prawnej wyrażającej trwale wiążący wzór zachowania, wymaga respektowania szeregu przedmiotowych i podmiotowych uwarunkowań formalnych. Całokształt tych uwarunkowań stanowi tzw. regułę sensu dla procesu prawotwórczego ujmowanego w kategoriach pojęciowych czynności konwencjonalnej. Z tej perspektywy podstawowe znaczenie mają system źródeł prawa, na którym oparty jest dany system prawny, i jego reguły walidacyjne, zgodnie z którymi określone fakty mają w tym systemie charakter prawotwórczy, inne zaś nie. Katalog źródeł prawa przyjęty w ramach danego systemu prawnego determinuje proces prawodawczy przede wszystkim co do rodzajów aktów prawnych dostępnych dla określonego organu prawodawczego, ale w konsekwencji wyznacza także relacje między nimi i dopuszczalne zakresy normowania. Poszczególne akty normatywne dochodzące do skutku w procesie legislacyjnym konstruowane są zatem ze względu na wiążące uwarunkowania systemu źródeł prawa. Skutek, jaki wywołać ma w systemie prawnym dany akt normatywny, co do zasady przesądza także o jego rodzaju i charakterze, a w konsekwencji również o trybie, w jakim jest on stanowiony. Przyjęta w danym systemie koncepcja źródeł prawa będzie także rozstrzygająca dla określenia, czy i jakie źródła prawa niepolegające na stanowieniu prawa lub zawieraniu prawotwórczych umów, takie jak prawo zwyczajowe czy określonego rodzaju judykaty, należą do systemu prawa[16].

Rodzaje źródeł prawa w Konstytucji RP

Ze względu na konstytutywny dla systemu prawnego charakter źródła prawa winny być określane na poziomie regulacji ustrojowej. Od 1997 r. system źródeł prawa w RP w sposób z założenia spójny i całościowy ustala ustawa zasadnicza, która określa rodzajowo źródła prawa i wyznacza relacje pomiędzy nimi[17]. Podstawowe unormowania Konstytucji RP zawarte są w art. 87–94,

[14] Zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, op. cit., s. 45 i n.; także: E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980; S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 117–134.

[15] Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 października 2004 r., sygn. akt SN I KZP 24/04, OSNKW 2004, nr 10, poz. 92.

[16] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zarys teorii…*, op. cit., s. 145.

[17] Trafnie wskazuje się, że uchwalona w 1997 r. Konstytucja RP jest pierwszym polskim dokumentem konstytucyjnym, w którym podjęto próbę unormowania w możliwie szeroki sposób systemu źródeł prawa, zarazem jednak te unormowania konstytucyjne nie powstały w pustce prawnej czy intelektualnej, a twórcy tychże unormowań korzystali zarówno z dorobku doktryny, jak i orzecznictwa, w tym w szczególności orzecznictwa TK i ówczesnego NSA – L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, (w:) A. Szmyt

w rozdziale III „Źródła prawa”[18]. Zasadniczy katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawiera art. 87 Konstytucji RP. W myśl art. 87 ust. 1 źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: **Konstytucja RP**, **ustawy**, **ratyfikowane umowy międzynarodowe** oraz **rozporządzenia**. Do tego katalogu ustrojodawca włącza **akty prawa miejscowego** jako akty normatywne stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, z zastrzeżeniem, że obszar ich obowiązywania ograniczony jest obszarem działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Źródłem prawa pozostają także **akty o charakterze wewnętrznym**, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP, choć ich zakres normowania ograniczony jest podmiotowo do jednostek organizacyjnie podległych organom wydającym tego rodzaju akty. Przepisy art. 93 Konstytucji RP *expressis verbis* wskazują w tej kategorii źródeł prawa na uchwały RM oraz zarządzenia Prezesa RM i ministrów, ale przyjmuje się, że model konstytucyjny rozciąga się na wszelkie akty wewnętrzne, także wydawane przez organy niewymienione w art. 93 Konstytucji RP oraz inne podmioty o publicznoprawnym statusie[19].

Wzmiankować należy również istnienie specyficznych źródeł prawa, które lokują się poza głównym katalogiem źródeł prawa. Są to przede wszystkim **regulaminy obu izb parlamentu – Sejmu i Senatu**, które mają co do zasady status aktów wewnętrznych, ale zgodnie z Konstytucją RP normują nie tylko organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu i Senatu oraz tryb powoływania i działalności ich organów, lecz także sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu (art. 112 Konstytucji RP) i Senatu (art. 112 w zw. z art. 124 Konstytucji RP). W katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego mieszczą się także **rozporządzenia z mocą ustawy**, o których mowa w art. 234 Konstytucji RP, oraz **ustawa o zmianie Konstytucji RP**, o której mowa w art. 235 Konstytucji RP. Do źródeł prawa część doktryny prawa konstytucyjnego zalicza także **zbiorowe układy pracy**, o których mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji RP. Mogą być one uznane za rodzaj prawa konsensualnego, tyle że nie wiążą one jedynie stron, które je zawierają, a więc pracodawców i związków zawodowych.

(red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 46. Biorąc pod uwagę z jednej strony kontekst doktrynalny, zastaną judykaturę, z drugiej zaś dotychczasowe rozwiązania ustrojowe, które domagały się zasadniczej zmiany, projektowanie przepisów konstytucji koncentrowało się na kwestiach nowych bądź wymagających rozstrzygnięcia wątpliwości lub uzupełnień (ibidem). W ocenie powołanych autorów: „takie podejście redakcyjne spowodowało, że nie udało się osiągnąć ani kompletności ujęcia, ani zachować pełnej proporcji normowania poszczególnych kwestii. Pragmatyzm przeważył nad dążeniem do perfekcji i spowodował, że skąpo tylko odniesiono się do kwestii, nawet ważnych, gdzie kontynuację dotychczasowych rozwiązań uznawano za oczywistą” (ibidem).

[18] System źródeł prawa ustalony przez Konstytucję RP został szeroko omówiony w literaturze przedmiotu, zarówno w komentarzach do Konstytucji RP, jak i w odrębnych monografiach – tytułem przykładu można tu wskazać takie pozycje, jak: A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „PS” 1997, z. 5; M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, Lublin 2000; S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2000, nr 38; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002; czy też *Konstytucyjny system…*, op. cit., z artykułami m.in. K. Działochy, L. Garlickiego i M. Zubika, S. Wronkowskiej, A. Bałabana.

[19] A. Bałaban, *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*, (w:) *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 98.

Warto zaznaczyć, że do katalogu źródeł prawa nie zaliczają się żadne akty interpretacyjne organów władzy wykonawczej, także o charakterze generalnym – jak te występujące w prawie podatkowym.

Na **specyficzne źródła prawa międzynarodowego, inne niż ratyfikowane umowy międzynarodowe**, wskazane w podstawowym katalogu źródeł prawa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, otwiera polski system źródeł prawa art. 9 Konstytucji RP, stanowiący, że RP przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W kontekście konstytucyjnie ukształtowanego systemu źródeł prawa odrębnie należy potraktować **akty prawa UE**. **Pierwotne prawo UE** oparte jest na złożonym systemie traktatowym, którego rdzeń w obecnym stanie prawnym tworzą przekształcone przez Traktat z Lizbony traktaty: TUE i TFUE. Istotną rolę z perspektywy poszczególnych państw członkowskich odgrywają także same traktaty akcesyjne będące wielostronnymi umowami międzynarodowymi pomiędzy państwami przystępującymi do UE a dotychczasowymi państwami członkowskimi. W art. 91 ust. 1 Konstytucja RP stanowi, iż ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Szczególnych unormowań wymagało jednak **prawo pochodne (wtórne) UE** niemające statusu umowy międzynarodowej. Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio. Na mocy tego przepisu, który w 1997 r. antycypował przystąpienie RP do UE, do systemu źródeł prawa RP jako państwa członkowskiego UE wchodzą także z mocy postanowień traktatowych akty prawa wtórnego UE. Oznacza to swoiste inkorporowanie katalogu źródeł prawa UE do systemu źródeł prawa wewnętrznego. Szczególną rolę odgrywają tu rozporządzenia UE będące aktami prawodawczymi, które zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE. W kontekście prawodawstwa pochodnego UE trafnie mówi się zatem o **multicentryczności polskiego systemu źródeł prawa**[20]. Źródłami prawa stają się bowiem akty, które nie pochodzą od ustawodawcy ani nie są wynikiem delegowania przez ustawodawcę uprawnień czy też ustawowo wyrażonej zgody na ratyfikację jak w przypadku umów międzynarodowych. Istotnie komplikuje to system źródeł prawa nie tylko ze względu na hierarchiczne relacje prawa UE z ustawą zasadniczą, lecz także na odmienność i złożoność samego systemu źródeł prawa UE[21].

Niezależnie od owej heterogeniczności, warunkowanej zarówno przyjętymi rozwiązaniami ustrojowymi, takimi jak zasada trójpodziału władzy czy decentralizacji władzy publicznej, jak i uwarunkowaniami międzynarodowymi, w szczególności związanymi z członkostwem RP w UE,

[20] Określenie to do dyskursu prawniczego wprowadziła E. Łętowska – zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „PiP" 2005, z. 4, s. 3–10.

[21] Trafnie zwraca uwagę A. Bałaban na daleko idące „otwarcie" systemu źródeł prawa na owe zewnętrzne źródła prawa kontrastujące z ujęciem katalogu źródeł prawa wewnątrzpaństwowego – A. Bałaban, *Akty normatywne…*, op. cit., s. 96–97.

polski system źródeł prawa w sposób właściwy systemom prawa stanowionego został możliwie jednoznacznie wyznaczony na poziomie prawa pozytywnego rangi konstytucyjnej. Owo konstytucyjne zdefiniowanie katalogu źródeł prawa umożliwia przeprowadzenie **delimitacji o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania systemu prawnego, pozwalając rozróżniać akty prawne ujęte w tym katalogu i w konsekwencji mające status źródeł prawa i akty prawne do systemu źródeł prawa nienależące**[22]. Możliwość dokonania takiego rozgraniczenia i jego konkluzywność stanowią konieczne warunki operacjonalizacji zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynikającej zeń zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Wiążą się także bezpośrednio z wyrażonym w art. 83 Konstytucji RP powszechnym obowiązkiem przestrzegania prawa, a także gwarancyjnym unormowaniem zawartym w art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP, stosownie do którego nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

Wewnętrzna struktura systemu źródeł prawa w Konstytucji RP

O specyfice danego systemu prawnego w dużej mierze przesądzają ustalone przez ustrojodawcę relacje pomiędzy poszczególnymi elementami systemu. Konstytucja RP w sposób typowy dla systemów prawa stanowionego nadała systemowi źródeł prawa charakter **systemu hierarchicznego**, w ramach którego sama Konstytucja RP jest aktem najwyższym, z którym zgodne muszą być ustawy oraz pozostałe źródła prawa.

Strukturę wewnętrzną hierarchicznie ukształtowanego systemu źródeł prawa ustalonego przez Konstytucję RP cechują przy tym **dwa dychotomicznie ukształtowane podziały systemu źródeł prawa**, które przesądzają o specyfice poszczególnych rodzajów źródeł prawa i mają zasadnicze znaczenie dla procesu stanowienia prawa.

Pierwszym z tych strukturalnych rozgraniczeń obecnego systemu źródeł prawa jest **dualistyczne ujęcie źródeł prawa ze względu na moc obowiązywania**. Konstytucja RP, odwołując się do utrwalonego już podziału, wyraźnie rozróżniła bowiem **źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa wewnętrznie obowiązującego, z wyraźną preferencją dla tych pierwszych**[23]. Przez prawo powszechnie obowiązujące – w odróżnieniu od prawa obowiązu-

[22] Delimitacja ta pozwala rozpoznawać jako pozostające poza systemem źródeł prawa akty, które pochodzą od organów władzy publicznej, są wydawane na podstawie ustawy, mają charakter generalny i abstrakcyjny i podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. *Prima facie* mogłyby być zatem potraktowane jako akty prawodawstwa delegowanego. Przykładem mogą być rekomendacje KNF, które są kierowane do banków i innych nadzorowanych przez KNF podmiotów rynku finansowego. Oddziaływają one jedynie poprzez odwołanie do instytucjonalnego autorytetu organu nadzoru, nie wiążą jednak tak jak prawo – w rozumieniu art. 83 Konstytucji RP. Adekwatnie wyraża to sformułowanie używane w uchwałach KNF, gdzie używa się określenia, iż KNF „oczekuje", że banki lub inne nadzorowane podmioty wprowadzą daną rekomendację w określonym w uchwale terminie, a więc dobrowolnie dostosują swoją działalność do wzorów rekomendowanych przez organ nadzoru. Z tej perspektywy także różnego rodzaju komunikaty i obwieszczenia ogłaszane w dziennikach urzędowych nie stanowią źródła prawa, a jedynie formalnie komunikują określone treści.

[23] K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i w praktyce*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 9.

jącego wewnętrznie – należy rozumieć te normy prawne, które mogą być kierowane przez prawodawcę do każdego rodzaju adresata niezależnie od jego statusu i tym samym wiązać wszystkie podmioty w obrębie jurysdykcji państwa z możliwym ograniczeniem wynikającym z obszaru działania organu prawodawczego, gdy jest nim organ administracji terenowej lub organ jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy akty wewnętrzne obowiązują jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu dany akt. Krąg adresatów aktów prawa wewnętrznego jest więc zasadniczo ograniczony tak ujętą przesłanką i tworzy kategorialną różnicę względem aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Druga ze wzmiankowanych dychotomii polega na rozgraniczeniu **aktów samoistnych** – do których zaliczyć należy przede wszystkim samą Konstytucję RP oraz ustawy – i **aktów prawodawstwa delegowanego (aktów podustawowych)** – warunkowanych uprzednią decyzją ustawodawcy, który w granicach konstytucyjnie wyznaczonego dozwolenia deleguje pierwotnie przypisaną mu kompetencję prawodawczą w zakresie określonym przedmiotowo i podmiotowo. W katalogu źródeł prawa zawartym w Konstytucji RP status aktów podustawowych mają rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, a także akty wewnętrzne.

Jak łatwo dostrzec, owe dwie systemowe dychotomie oparte są na odmiennych kryteriach podziału i nakładają się na siebie. Rozporządzenia i akty prawa miejscowego, będąc aktami podustawowymi, mają zarazem status aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Ze względu na hierarchiczną strukturę systemu źródeł prawa akty podustawowe wymagają zgodności z Konstytucją RP i ustawami, a także pozostałymi aktami poziomu ustawowego. Akty wewnętrzne winny dodatkowo wykazywać zgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Z perspektywy hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa odnotować należy także wyraźnie wyartykułowaną przez Konstytucję RP w art. 91 ust. 2 i 3 **zasadę pierwszeństwa przed ustawami umów międzynarodowych ratyfikowanych w drodze ustawy**[24] **i bezpośrednio stosowanych aktów prawa UE**. Nie stawia to jednak, jak się wydaje, tych aktów formalnie ponad ustawami jako wyodrębnionego poziomu swoistych „aktów ponadustawowych"[25], ale poprzez *explicite* wysłowioną ustrojową regułę kolizyjną wprowadza obwarowany formalnie, ale co do istoty funkcjonalny **wymóg stosowania ustaw w zgodzie z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie oraz z bezpośrednio stosowanymi aktami prawa UE**.

W odniesieniu do aktów powszechnie obowiązujących **system źródeł prawa jest zamknięty podmiotowo i przedmiotowo**. „Zamknięcie" systemu źródeł prawa powszechnie obowiązują-

[24] A zgodzić się należy, że także umów ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w referendum – tak m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 461–462.

[25] Przy czym art. 188 pkt 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym do kognicji TK należy badanie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, może prowadzić do konstatacji, że ustawy pozostają aktami hierarchicznie niższego rzędu – jednakże sam TK wskazuje, że kolizję tę należy rozstrzygać przede wszystkim na poziomie stosowania prawa (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49).

cego jest bodaj najbardziej charakterystycznym dokonaniem Konstytucji RP względem wcześniejszych rozwiązań ustrojowych[26]. Koncepcja zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie przedmiotowym oznacza, że źródłami takiego prawa są tylko określone co do formy akty normatywne wymienione w Konstytucji RP. Z kolei zamknięcie w aspekcie podmiotowym oznacza, że kompetencją prawodawczą do wydawania takich aktów mogą dysponować tylko podmioty wskazane w Konstytucji RP. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do aktów prawodawstwa delegowanego, w przypadku którego to ustawodawca zwykły, w drodze przepisów ustawowych, kreuje upoważnienie prawodawcze dla konkretnych podmiotów. W tym zakresie może wszakże wyznaczyć w ustawie jedynie podmiot, który mieści się w katalogu podmiotów konstytucyjnie uprawnionych.

I tak, zgodnie z Konstytucją RP, rozporządzenia mogą być wydawane wyłącznie przez: Prezydenta RP, RM, Prezesa RM, ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz KRRiT. Ponadto Konstytucja RP przewiduje możliwość wydawania rozporządzeń przez przewodniczących komitetów powołanych na podstawie ustawy i wchodzących w skład RM[27]. Mimo rozwiązań postulowanych i rozważanych w toku prac nad ustawą zasadniczą ustrojodawca nie umożliwił wyposażania w tę kompetencję organów NBP.

Akty prawa miejscowego z kolei, zgodnie z unormowaniami art. 94 Konstytucji RP, mogą być stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Takie brzmienie przepisu ustawy zasadniczej w istocie przenosi wyznaczenie ostatecznego kręgu podmiotowego organów wyposażonych w kompetencję prawodawczą w zakresie aktów prawa miejscowego na poziom ustawodawstwa zwykłego. Dokonuje się to w drodze ustaw regulujących zasady organizacji i funkcjonowania terenowej administracji rządowej oraz ustaw ustrojowych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego[28]. W obecnym stanie prawnym kompetencjami do stanowienia aktów prawa miejscowego dysponują wojewoda oraz odrębnie wskazywane w ustawie organy niezespolonej administracji rządowej – każdorazowo na podstawie odrębnej podstawy prawnej. W odniesieniu do organów samorządu terytorialnego kluczową rolę odgrywają pochodzące z bezpośrednich wyborów organy stanowiące – przy czym także akty tych organów nie mają charakteru samoistnych i wymagają ustawowego upoważnienia.

System źródeł prawa ukształtowany przez Konstytucję RP w zakresie źródeł prawa powszechnie obowiązującego cechuje **ścisła reglamentacja uprawnień prawodawczych** w zakresie,

[26] Jak podkreśla K. Działocha, była to najdalej idąca zmiana w systemie źródeł prawa, jaka dokonała się w 1997 r. wraz z wejściem w życie Konstytucji RP, a zarazem celowa i wyraźnie zamierzona decyzja ustrojodawcza powstała w wyniku krytycznej oceny praktycznie otwartego i rozchwianego systemy źródeł prawa pod rządami Konstytucji PRL i Małej Konstytucji – K. Działocha, *Zamknięty system…*, op. cit., s. 9–10.

[27] W obecnym stanie prawnym organem o takim statusie jest Przewodniczący Komitetu Działalności Pożytku Publicznego, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.).

[28] Tym samym podmiotowe zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego doznaje istotnego wyłomu na poziomie samej Konstytucji RP.

w jakim uprawnienia te przysługiwać mogą organom władzy wykonawczej, a więc organom władzy publicznej co do zasady niebędących bezpośrednio emanacją suwerena. Ujawnia się tu dążenie do zapewnienia prawodawstwu powszechnie obowiązującemu silnej demokratycznej legitymizacji, którą dysponuje jedynie parlament. Takie podejście ustrojodawcy zdeterminowało wyznaczenie bardzo ubogiego katalogu źródeł prawodawstwa delegowanego oraz ścisłe powiązanie z ustawą aktów podustawowych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w szczególności w odniesieniu do rozporządzeń jako aktów wykonawczych o ogólnopaństwowym zakresie obowiązywania. Prawo o charakterze lokalnym, przede wszystkim ze względu na ustrojową zasadę decentralizacji władzy publicznej, może być stanowione w mniej ścisłym reżimie. Analizując konstytucyjny system źródeł prawa z tej perspektywy, nie można pominąć różnic w skonstruowaniu wzorca ustawowej podstawy dla poszczególnych rodzajów prawodawstwa podustawowego zawartych w art. 92 ust. 1, art. 93 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP. W istocie bowiem Konstytucja RP tworzy odmienne modele dla trzech rodzajów aktów podustawowych[29].

Ustrojowe ograniczenie uprawnień prawodawczych w zakresie prawa powszechnie obowiązującego miało na celu **wyeliminowanie zjawiska tzw. prawa powielaczowego**[30] – a więc sytuacji, w której organy władzy wykonawczej, najczęściej naczelne i centralne organy administracji, wydając różnego rodzaju „resortowe akty normatywne", przybierające formę okólników, wytycznych, zarządzeń itp., kształtowały sytuację prawną obywateli lub innych niepodlegających im podmiotów. Nawet jeżeli czyniły to bardziej *de facto* niż *de iure*, to korzystały w tym zakresie ze swego rodzaju legitymizacji odwołującej się do utrwalonej praktyki, którą mogła zmienić jedynie nowa regulacja na poziomie ustawy zasadniczej. Podmiotowe i przedmiotowe zamknięcie katalogu źródeł prawa było zatem zrozumiałą i konieczną reakcją ustrojodawcy na praktykę działania organów władzy publicznej ukształtowaną w poprzednim modelu ustrojowym. Był to także warunek konieczny konsekwentnej recepcji modelu państwa prawnego[31].

W obecnym modelu ustrojowym akty podustawowe – z pewnymi wyłomami, jeżeli chodzi o akty wewnętrznie obowiązujące – wymagają każdorazowo odpowiednio ukształtowanej ustawowej podstawy prawnej – tzw. „delegacji ustawowej" – a więc zawartego w ustawie przepisu upoważniającego określony podmiot do wydania danego aktu, o określonej formie i zakresie normowania. Zgodnie z orzecznictwem TK przepisy udzielające kompetencji prawodawczej muszą być przy tym interpretowane ściśle, a zatem wykluczona jest w tym zakresie wykładnia funkcjonalna i wnioskowania z celu na środki[32].

Przepis stanowiący ustawowe upoważnienie do wydania danego aktu jest obligatoryjnie wskazywany w treści tegoż aktu jako jego podstawa prawna. Zamieszcza się ją bezpośrednio po

[29] S. Wronkowska, *System źródeł prawa…*, op. cit., s. 93.

[30] Zob. J. Jabłońska-Bońca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987.

[31] Zwrócić należy jednak uwagę na to, że w 1997 r. ustrojodawca przyjął w tym zakresie bardzo restryktywne rozwiązania, które z czasem ujawniły także pewne dysfunkcje – o czym dalej.

[32] Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK ZU 1986, poz. 2, wielokrotnie powoływane w późniejszym orzecznictwie TK.

tytule danego aktu normatywnego, a przed treścią paragrafowaną, zgodnie z ZTP formułując ten fragment tekstu prawnego *expressis verbis* z użyciem wyrażenia „na podstawie (...) ustawy". Służy to ujawnieniu niesamoistnego charakteru danego aktu i dookreśleniu jego statusu w systemie źródeł prawa, przede wszystkim zaś daje wyraz formalnemu (kompetencyjnemu) i funkcjonalnemu (merytorycznemu) związkowi danego aktu podustawowego z określonymi unormowaniami ustawowymi.

Konstrukcja podstawy prawnej łączy się także z powszechnie akceptowaną zasadą, iż akt wydany na podstawie określonego przepisu upoważniającego, jak to ujął TK, „dzieli los upoważnienia"[33], a więc ulega pośredniemu uchyleniu w przypadku uchylenia podstawy prawnej bądź zmiany upoważnienia ustawowego w zakresie określającym formę lub zakres normowania danego aktu. Choć szczególnie silnie ta reguła walidacyjna oddziałuje w przypadku rozporządzeń, co związane jest ze specyfiką upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, to rozciągać należy ją na wszystkie rodzaje aktów prawodawstwa delegowanego[34]. Tę powszechnie akceptowaną regułę walidacyjną wyraża § 32 ust. 1 ZTP. Uchylenie pośrednie następujące *ipso iure* w związku z uchyleniem podstawy prawnej wynika z samej istoty aktów normatywnych, które nie wywierają jednorazowego skutku, ale uzyskują moc, która ma wymiar temporalny – kty podustawowe wymagają zatem ciągłości obowiązywania normy udzielającej kompetencji do ich wydania. W konsekwencji walidacja mocy obowiązującej wskazywanego w podstawie prawnej przepisu upoważniającego odnosi się nie tylko do momentu ustanowienia aktu normatywnego, ale i rozciąga się w czasie na każdy moment jego stosowania i przy każdorazowym stosowaniu przepisów danego aktu winna dawać wynik pozytywny.

Kontrowersje, zarówno na płaszczyźnie doktrynalnej, jak i w praktyce stosowania prawa, budzi natomiast kwestia utraty mocy obowiązującej rozporządzenia w związku ze zmianą przepisu upoważniającego[35]. Z § 32 ust. 2 ZTP wynika, że w przypadku gdy zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego. Skutku utraty mocy obowiązującej nie przynosi jednak – zgod-

[33] Wyrok z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt U 4/14, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110 – TK używa tego określenia (bo pojawia się ono także w późniejszych orzeczeniach) w kontekście niekonstytucyjności przepisu ustawy.

[34] Trzeba zgodzić się z poglądem, że reguła ta nie wynika z ZTP, ale z unormowań Konstytucji RP: odpowiednio art. 92, art. 93 i art. 94 oraz art. 7 – stąd sporne jest, czy powinna być wyrażona w ZTP – zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 253–254; polemicznie wobec S. Wronkowskiej i M. Zajęckiego.

[35] Symptomatyczne jest oznaczanie tego samego rozporządzenia w tym samym stanie prawnym w różnych bazach informacji prawnej raz jako obowiązującego, a raz jako uchylonego. W polskim systemie prawnym nie ma wszakże ani organu, ani trybu rozstrzygnięcia *in abstracto* o fakcie obowiązywania albo utraty mocy aktu wykonawczego w związku z domniemaniem uchylenia pośredniego, choć możliwe jest rozstrzygnięcie o ewentualnej niezgodności aktu wykonawczego ze znowelizowaną ustawą.

nie z § 32 ust. 3 ZTP – zmiana przepisu upoważniającego polegająca na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego[36].

Warto odnotować, że RL, w związku z projektowanym w 2015 r. poszerzeniem unormowań § 32 ZTP, wypowiedziała się negatywnie na temat zbyt restryktywnego rozumienia reguły walidacyjnej wyrażonej w § 32 ust. 2 ZTP[37], wskazując, że bezdyskusyjny jest jedynie skutek utraty mocy obowiązującej przez dany przepis przewidujący kompetencję prawodawczą do wydania rozporządzenia bądź przez całą ustawę – wówczas skutek uchylenia pośredniego niewątpliwie następuje. W ocenie RL **nie jest jednak oczywisty skutek zmiany treści upoważnienia ustawowego** – gdyż można mu przypisać jedynie skutek następczej nieadekwatności zakresu normowania objętego przepisami wykonawczymi, co w oczywisty sposób rodzi stan niewykonania bądź nieprawidłowego wykonania upoważnienia ustawowego, ale pozostaje bez wpływu na obowiązywanie danego aktu, a także bez wpływu na domniemanie konstytucyjności, z jakiego korzysta akt prawidłowo wydany i ogłoszony[38].

Konstytucja RP wyraźnie różnicuje stopień koniecznego powiązania poszczególnych rodzajów aktów podustawowych z ustawą. Najściślejszy związek z ustawą upoważniającą wykazują rozporządzenia, które w obecnym modelu konstytucyjnym są typowymi aktami wykonawczymi. Są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a takie ustawowe upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania roz-

[36] Krytyczne stanowisko wyraża w tej materii G. Wierczyński, powołując także orzecznictwo sądów administracyjnych – zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 251 i n.

[37] Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2015 r. o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", sygn. RL-0303–42/14. RL krytycznie oceniła projektowane dodanie do § 32 ZTP ustępu 2a, zgodnie z którym taki sam skutek prawny – tj. skutek polegający na samoistnej, następczej derogacji aktu wykonawczego – następuje w sytuacji, gdy zmiana treści upoważnienia wynika ze zmiany lub uchylenia innego niż przepis upoważniający przepisu ustawy, który wyznacza zakres spraw przekazanych do uregulowania lub wytyczne dotyczące treści aktu.

[38] Jak twierdzi RL: „Ustawodawcy zmieniającemu normę upoważniającą do wydania rozporządzenia nie należy przypisywać intencji automatycznego wyeliminowania rozporządzenia z systemu prawnego. Ustawodawca może np. zmierzać do poszerzenia zakresu kompetencji prawodawczej organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. W praktyce możemy więc mieć do czynienia z sytuacją, gdy po nowelizacji normy upoważniającej rozporządzenie wydane na podstawie tej normy w dalszym ciągu pozostanie lub stanie się zgodne z normą upoważniającą (np. gdy ustawodawca uzupełnił zakres spraw przekazanych do uregulowania bądź ograniczył zakres wytycznych, pozostawiając organowi wydającemu rozporządzenie szerszą swobodę). Przeczyłoby zasadom logiki przyjmowanie, że w takiej sytuacji rozporządzenie przestaje obowiązywać, mimo iż nie stało się nawet niezgodne z ustawą upoważniającą (…). To samo należy powiedzieć o sytuacji, gdy na skutek zmiany normy upoważniającej rozporządzenie jest tylko częściowo niezgodne z tą normą. Nie jest jasne, z jakich powodów pozostałe – zgodne z nowym upoważnieniem – przepisy rozporządzenia miałyby wówczas tracić moc obowiązującą" – opinia Rady Legislacyjnej z dnia 13 lutego 2015 r. o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", sygn. RL-0303–42/14. Ocenę tę RL potwierdziła także w stanowisku z dnia 19 lutego 2016 r. wskazując, że: „Tego typu reguły walidacyjnej (wyrażonej obecnie w §32 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej) nie da się wyprowadzić z Konstytucji, w szczególności z jej art. 92. Wręcz przeciwnie, zasada pewności prawa (wywodzona z art. 2 Konstytucji) nakazuje przyjąć domniemanie, że akt, który nie został wyraźnie uchylony jednoznaczną decyzją prawodawcy – opublikowaną w odpowiednim dzienniku urzędowym – nie utracił mocy obowiązującej" – stanowisko Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, sygn. RL-0303-18/15.

porządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tym samym ustawodawca zwykły ma obowiązek możliwie ściśle wyznaczyć zakres normowania oraz dać wiążące wskazanie co do treści tych regulacji.

Akty prawa miejscowego, stanowiące akty prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania wydających je organów, wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucja RP nie zastrzega zatem tak ścisłego powiązania treściowego aktu prawa miejscowego z ustawą upoważniającą jak w przypadku rozporządzeń, choć część aktów prawa miejscowego także ma charakter aktów wykonawczych. Należy jednak uwzględnić to, że w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego większa swoboda w kształtowaniu podustawowych unormowań zawartych w aktach prawa miejscowego jest przejawem decentralizacji i konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to również większą swobodę ustawodawcy co do zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w aktach prawa miejscowego[39].

Najmniej ścisły związek z ustawą wykazywać mogą akty wewnętrzne. Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP akty takie są wydawane „na podstawie ustawy" – bez dodatkowych obostrzeń ze strony ustrojodawcy. Specyficzny wyjątek ustanawia w tym zakresie art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP, z którego wywodzi się, że uchwały RM mogą mieć także charakter aktów samoistnych, a więc niewymagających odrębnej podstawy ustawowej. Stąd też w takich uchwałach odstępuje się od wskazywania podstawy prawnej w sposób typowy dla aktów podustawowych.

Akty podustawowe wykazują się nie tylko formalnym związkiem z unormowaniami ustawy poprzez konstrukcję podstawy prawnej, lecz także winny pozostawać w merytorycznej zgodności z unormowaniami poziomu ustawowego, z wyraźnym rozgraniczeniem materii ustawowej i materii aktu podustawowego, odpowiednio do jego rodzaju. Na gruncie unormowań Konstytucji RP identyfikować należy zatem **wymóg uprzedniego unormowania danego zakresu spraw w ustawie, przy zachowaniu odpowiedniego stopnia precyzji i szczegółowości, oraz dopuszczalność przekazania do unormowania w drodze aktu podustawowego jedynie zagadnień wybranych, określonych co do zakresu, a przy tym niemających zasadniczego znaczenia dla całokształtu danej regulacji**[40]. Uwzględniać należy tu także zróżnicowany charakter aktów podustawowych przewidzianych w systemie źródeł prawa, zwłaszcza zaś dostrzegając dychotomię pomiędzy aktami prawa powszechnie obowiązującego a aktami wewnętrznymi.

Relacje pomiędzy ustawą a podustawowym aktem wykonawczym dobrze oddaje wyrażony w § 65 ZTP zakaz formułowania przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia przez posłużenie się zwrotem „określi szczegółowe zasady". Zasady w całokształcie winny być bowiem unormowane na poziomie ustawowym, w akcie podustawowym zaś mogą być normowa-

[39] Zob. stanowisko Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, sygn. RL-0303-18/15.

[40] Na ten temat także dalej – przy omawianiu zasady wyłączności ustawy.

ne kwestie, które „zasadniczego" znaczenia dla danego zakresu normowania nie mają, zwłaszcza kwestie sposobu, trybu, szczegółowego zakresu, bądź szczegółowe kwestie techniczne lub organizacyjne. Przeniesienie tego rodzaju regulacji na poziom podustawowy pozwala na szybsze i łatwiejsze dokonywanie zmian w razie potrzeby dostosowania przepisów do zmieniających się uwarunkowań lub stwierdzonych dysfunkcji, gdyż umożliwia zmianę stanu prawnego bez uruchamiania złożonego trybu ustawodawczego.

Materia aktu podustawowego jest zatem **systemowo ograniczona, choć zarazem autonomiczna**. Ustawodawca nie może bezpośrednio ingerować w akty prawodawstwa delegowanego inaczej niż tylko kształtując w określony sposób przepisy upoważniające. Swego rodzaju wyjątkiem są przepisy przejściowe czasowo utrzymujące w mocy akty podustawowe, które utraciłyby moc obowiązującą na skutek uchylenia pośredniego w wyniku zmiany przepisu upoważniającego. W tym kontekście warto także zaznaczyć, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu podustawowego – o ile nie jest sformułowane fakultatywnie, co następuje jednak relatywnie rzadko – stanowi w sposób typowy dla kompetencji wyznaczanych w sferze prawa publicznego zarówno uprawnienie, jak i obowiązek organu wyposażonego w kompetencje prawodawstwa delegowanego. W razie niewykonania takiego obowiązku można mówić o zaniechaniu stanowiącym tzw. bezprawie legislacyjne, a więc o delikcie, który skutkować może odpowiedzialnością Skarbu Państwa zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP[41], a w określonych okolicznościach także odpowiedzialnością konstytucyjną lub prawnokarną związaną z niewykonaniem ustawowego obowiązku.

Akt podustawowy w pierwszym rzędzie winien **respektować dopuszczalny zakres swojego normowania wyznaczony upoważnieniem ustawowym, a zarazem nie dokonywać na poziomie swoich unormowań jakichkolwiek modyfikacji, przekształceń czy syntez unormowań ustawowych**[42]. Odnosi się to nie tylko do ustawy, na podstawie której akt jest wydawany, ale i całokształtu ustawodawstwa, które jakkolwiek – pośrednio lub bezpośrednio – reguluje kwestie objęte zakresem normowania danego aktu podustawowego.

Z tym uwarunkowaniem systemowym ściśle wiąże się także wyrażony w ZTP **zakaz powtarzania treści wyrażonych w ustawie poprzez powtarzanie jej przepisów**, a odpowiednio odnieść to należy również do powtarzania przepisów innych aktów normatywnych[43]. *Prima facie* wierne powtórzenie przepisu ustawowego w akcie podustawowym jest zabiegiem li tylko redakcyjnym – neutralnym normatywnie i nienaruszającym wymogu zgodności z ustawą. W isto-

[41] Szerzej na ten temat zob. L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007.

[42] Orzeczenia TK z dnia: 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK ZU 1986, poz. 2; 20 października 1986 r., sygn. akt P 2/86, OTK ZU 1986, poz. 6; 9 kwietnia 1991 r., sygn. akt U 9/90, OTK ZU 1991, poz. 9; 17 czerwca 1997 r., sygn. akt U 5/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 21 oraz postanowienie TK 17 sierpnia 1988 r., sygn. akt Uw 3/87, OTK ZU 1988, poz. 14 i wyrok TK z dnia 5 października 2004 r., sygn. akt U 2/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 88.

[43] Zob. § 4, § 118 i § 137, także w związku z § 143 ZTP. Zob. także wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01, OTK ZU nr4/A/2002, poz. 44 i wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33.

cie jednak – pomijając, że jakiekolwiek powtarzanie przepisów z perspektywy pragmatycznej jest zbędne – jest to **praktyka głęboko dysfunkcjonalna z perspektywy normatywnej**. W takich przypadkach dochodzi bowiem do nieuchronnego zaburzenia materii poszczególnych hierarchicznie zróżnicowanych źródeł prawa. W istocie tak samo brzmiący przepis ma potencjalnie inną treść normatywną, jeżeli jest zamieszczony w ustawie, a inną w rozporządzeniu lub w innym akcie podustawowym. Wiąże się to ze stosowaniem określonych reguł egzegezy, w szczególności wnioskowań inferencyjnych i reguł kolizyjnych, ale także z systematyką konkretnego aktu oraz jego siatką pojęciową. Ponadto przepis powtórzony trwa w systemie prawnym także po usunięciu z systemu przepisu będącego jego pierwowzorem. Tym samym byt prawny powtórzonego przepisu autonomizuje się niezależnie od pierwotnych intencji projektodawcy takiego rozwiązania.

Konstytucja, ustawy zwykłe oraz inne akty normatywne poziomu ustawowego

Przechodząc do krótkiej charakterystyki poszczególnych rodzajów aktów normatywnych konstytucyjnie wyznaczonego katalogu źródeł prawa, rozpocząć należy od samej Konstytucji RP.

Konstytucja RP, nazywana także ustawą zasadniczą, wyznacza zasady ustroju i jest najwyższym prawem RP – zgodnie z art. 8 stosowanym bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja RP stanowi inaczej. Ta nadrzędna pozycja ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa określana jest mianem **zasady prymatu Konstytucji RP** i ma szereg daleko idących konsekwencji zarówno dla procesu stanowienia prawa, jak i stosowania prawa. Pozycję równą z Konstytucją RP można przyznać jedynie **tzw. ustawie konstytucyjnej** – *de lege lata* taki status ma jednak tylko ustawa o zmianie Konstytucji RP (art. 235 Konstytucji RP) i zgodnie z dominującym poglądem doktryny prawa konstytucyjnego nie są dopuszczalne ustawy konstytucyjne obowiązujące równolegle z Konstytucją RP, choćby epizodycznie[44]. Hierarchicznie najwyższej pozycji Konstytucji RP nie narusza także ogólna zasada nadrzędności (prymatu) prawa UE wobec prawa krajowego. Wprawdzie z orzecznictwa TSUE wynika, iż żadne normy prawa wewnętrznego (krajowego) nie mogą mieć pierwszeństwa przed prawem UE, a ważność prawa UE może być oceniana wyłącznie w świetle tego prawa, nie zaś ze względu na hierarchiczną niezgodność w ramach systemu źródeł prawa państwa członkowskiego[45], to jednak kolizja norm aktów prawa pochodnego UE i Konstytucji RP nie może być rozstrzygana w prostej relacji hierarchiczności, zwłaszcza że sądy konstytucyjne co do zasady nie dysponują kognicją w zakresie orzekania o zgodności prawa UE z konstytucją. W wyroku z 11 maja 2005 r., w sprawie K 18/04, TK podkreślił wynikający

[44] Status ustawy konstytucyjnej miała tzw. Mała Konstytucja – ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym. Obowiązująca od 8 grudnia 1992 r. do 16 października 1997 r. bezpośrednio poprzedzała obecną Konstytucję RP z 1997 r. Szerzej na temat ustawy konstytucyjnej – zob. A. Szmyt, *Zagadnienie dopuszczalności ustawy konstytucyjnej w praktyce ustrojowej pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, (w:) *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.

[45] Zob. wyroki Trybunału: z dnia 5 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L oraz dnia z 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

jednoznacznie z art. 8 ust. 1 status Konstytucji RP jako „najwyższego prawa RP" i pierwszeństwo obowiązywania oraz stosowania norm konstytucyjnych względem innych źródeł prawa. Zarazem TK nie uznał możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa UE normy z nią sprzecznej. Trwała kolizja norm na tym poziomie, której nie można byłoby rozwiązać na zasadzie „obopólnej przyjaznej wykładni i kooperatywnego stosowania" obu koegzystujących systemów prawnych, musiałaby jednak w konsekwencji prowadzić albo do zmiany Konstytucji RP, albo do wystąpienia RP z UE. Mimo tych złożonych uwarunkowań uznać należy, że Konstytucja RP w podstawowym wymiarze gwarantuje respektowanie zasady zapewnienia efektywności prawa UE w krajowym porządku prawnym[46].

Z perspektywy procesu prawodawczego Konstytucja RP, realizując funkcję ustawy zasadniczej państwa, wyznacza podstawowe relacje pomiędzy Sejmem a Senatem jako organami władzy ustawodawczej, z uwzględnieniem autonomicznej roli Prezydenta RP, który dysponuje prerogatywą podpisywania ustaw, warunkującą wprowadzenie aktu uchwalonego przez parlament do systemu prawnego. W tym zakresie Konstytucja RP przyznaje także Prezydentowi RP dwie dodatkowe prerogatywy. Po pierwsze, uprawnienie do odmowy podpisania ustawy – tzw. **weto zawieszające**, które Sejm może jednak przełamać większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Po drugie, uprawnienie do skierowania ustawy przed jej podpisaniem do TK w celu kontroli tego aktu z Konstytucją RP pod względem materialnym lub formalnym. Jest to tryb tzw. **kontroli prewencyjnej**, niezależnej od uprawnienia do skierowania do TK także ustawy już obowiązującej[47].

Konstytucja RP wyznacza także **zakres kognicji TK** jako sądu konstytucyjnego, wyposażonego w uprawnienie eliminowania z systemu prawnego niezgodnych z Konstytucją RP aktów lub poszczególnych przepisów, o ile przepisy te nie pozostają w nierozerwalnym związku z aktami normatywnymi, w których zostały zawarte, i mogą być wyeliminowane z systemu prawnego bez naruszenia spójności danego aktu normatywnego.

Z regulacji ustawy zasadniczej wynikają także konstytutywne elementy procesu prawodawczego, przede wszystkim w odniesieniu do ustaw, ale i samej Konstytucji RP. Chodzi tu w szczególności o **instytucję inicjatywy ustawodawczej**, a więc ograniczonego podmiotowo uprawnienia do przedkładania Sejmowi projektów ustaw, oraz **zasadę rozpatrywania przez Sejm projektów ustaw w trybie trzech czytań**, a także o fundamentalny dla państwa prawnego **wymóg promulgacji prawa** warunkujący moc obowiązującą aktów prawa powszechnie obowiązującego. Nie można przy tym pominąć, że Konstytucja RP determinuje nie tylko system źródeł prawa od strony formalnej, lecz także – poprzez system wartości konstytucyjnych – treść

[46] Istotne znaczenie dla rozpoznania relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem UE na gruncie unormowań ustrojowych – poza wzmiankowanym wyrokiem TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49 – ma także postanowienie z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177.

[47] Zob. wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r. sygn. akt Kp 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 39.

systemu prawa[48]. W wymiarze materialnoprawnym Konstytucja determinuje nie tylko system źródeł prawa od strony formalnej, lecz także – poprzez system wartości konstytucyjnych – treść systemu prawa, w szczególności **nieprzekraczalne granice ingerencji ustawodawcy zwykłego w sferę praw i wolności obywatelskich** oraz narzucając w tym zakresie **wymóg kierowania się zasadą proporcjonalności**.

Niższy poziom hierarchicznego systemu źródeł prawa tworzą ustawy – w odróżnieniu od Konstytucji RP określanej mianem „ustawy zasadniczej" zwane niekiedy „ustawami zwykłymi"[49]. Konstytucja RP nie charakteryzuje odrębnie ustaw, choć czyni to w odniesieniu do innych rodzajów aktów normatywnych, trzeba jednak zgodzić się, że nie jest to konieczne, gdyż unormowania ustawy zasadniczej respektują ukształtowane uprzednio w doktrynie i orzecznictwie rozumienie ustawy[50]. **Ustawa** jest podstawowym aktem normatywnym w demokratycznym państwie prawnym, pochodzi bowiem od parlamentu będącego emanacją suwerena i dysponującego pełną, bezpośrednią legitymacją demokratyczną. Konsekwentnie Konstytucja RP nie przewiduje ustawodawstwa delegowanego, jedyny wyjątek czyniąc dla rozporządzenia z mocą ustawy wydawanego przez Prezydenta RP na podstawie art. 234 Konstytucji RP w czasie stanu wojennego i przy braku możliwości obradowania parlamentu.

Ustawy są **aktami samoistnymi**. Wyrazem tego jest niewskazywanie na podstawę prawną uchwalanych ustaw – co jak już wskazywano, jest znamiennym, obligatoryjnym elementem aktów podustawowych niepochodzących od parlamentu wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach. Przepisy Konstytucji RP, które zawierają odesłanie do uregulowań ustawowych – przy użyciu określenia, iż dany zakres spraw „określi ustawa" – nie są traktowane jako upoważnienia do wydania ustawy w rozumieniu podstawy prawnej, ale stanowią element wyznaczenia materii ustawowej. Należy jednak zaznaczyć, że problematyka materii ustawowej nie może być na gruncie przepisów Konstytucji RP sprowadzona do wyróżnienia jedynie jakichś określonych zakresów regulacji, w których niezbędne jest unormowanie ustawowe w odróżnieniu od innych, w których unormowanie ustawowe nie jest niezbędne. System źródeł prawa ustalony na gruncie przepisów Konstytucji RP determinuje **zasadę wyłączności ustawy** w odniesieniu do całokształtu spraw wymagających prawnego uregulowania w przepisach powszechnie obowiązujących. Trafnie zauważa TK, że nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe o charakterze powszechnie obowiązującym bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Stąd mowa o **prymacie ustawy wobec aktów wykonawczych czy szerzej – aktów podustawowych**. Zasada ta winna być rozumiana jako zasada niezbywalności regulacji ustawowej względem **subsydialnego charakteru unormowań dokonywanych w drodze aktów prawodawstwa delegowanego** i zakazu formuło-

[48] J. Trzciński, *O znaczeniu konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 5–6, s. 449.

[49] Choć Konstytucja RP nie wprowadza takiego określenia, pojawia się ono jednak często w orzecznictwie TK.

[50] Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie…*, op. cit., s. 47.

wania tzw. **upoważnień blankietowych**, tzn. takich, których skutkiem – zgodnie z poglądem TK – jest „pozostawienie organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek”[51]. W pewnych zakresach regulacji – a jest to przede wszystkim prawo represyjne oraz prawo daninowe, ale także szerzej rozumiane unormowania dotyczące statusu jednostki, w szczególności w sferze praw człowieka – zasada wyłączności ustawy przybiera charakter tzw. wyłączności kwalifikowanej (bezwzględnej). Oznacza to, że w takich przypadkach regulacja ustawowa winna mieć charakter zupełny albo na tyle pełny, że z samej ustawy wynikają wszystkie elementy unormowania istotne z perspektywy jednostki[52].

Działania prawodawcze ustawodawcy będącego emanacją suwerena co do zasady są autonomiczne. W orzecznictwie TK mówi się w tym kontekście o **zasadzie względnej swobody ustawodawcy w realizacji celów społecznych, gospodarczych i politycznych**. Wynika ona wprost z zasady demokratycznego państwa prawnego opartego na podziale władz, w ramach którego wyróżnia się władzę ustawodawczą (legislatywę) odróżnioną zarówno od władzy wykonawczej (egzekutywy), jak i władzy sądowniczej (judykatywy).

Ograniczenia swobody ustawodawcy są warunkowane przede wszystkim konstytucyjnie. Dokonując wyboru określonych rozwiązań, ustawodawca musi uwzględniać podstawowe wartości określone w poszczególnych normach Konstytucji RP. Wprowadzone przez prawodawcę rozwiązania nie mogą jednak prowadzić do naruszenia istoty praw i wolności konstytucyjnych[53]. Kluczowe znaczenie ma tu **zasada proporcjonalności** wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, szerzej rozumiana jako zakaz nadmiernej ingerencji. Z omawianej perspektywy istotne znaczenie ma także wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP **zasada równości wobec prawa**. W odniesieniu do procesu stanowienia prawa oznacza ona nakaz kształtowania treści prawa w ten sposób, aby sytuacja prawna adresatów norm prawnych podobnych ze względu na określone, prawnie relewantne cechy posiadane w równym stopniu nie była różnicowana czy to w sposób faworyzujący, czy dyskryminujący[54]. Zasada równości nie jest jednak zasadą bezwzględną,

[51] Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz 12.

[52] Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3. TK posłużył się tu obrazowym określeniem, że z ustawy winien wynikać „kompletny zarys (kontur)” danego ograniczenia. Zob. także stanowisko Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, sygn. RL-0303-18/15, które na wstępie krótko rekapituluje poglądy orzecznictwa i doktryny w tym zakresie.

[53] Wyroki TK z dnia: 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 27; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK ZU nr 4/A 2002, poz. 46; 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; 10 czerwca 2003 r., sygn. akt K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52; 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 77; 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10.

[54] Orzeczenie z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, OTK ZU 1988, poz. 1, wielokrotnie powoływany w dalszym orzecznictwie wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13.

a orzecznictwo TK nie utożsamia jej z zakazem różnicowania[55]. Różnicowanie sytuacji prawnej adresatów prawa nie może mieć wszakże wymiaru arbitralnego, godzącego w system respektowanych konstytucyjnie wartości i wynikających z nich zasad, w tym zasady proporcjonalności.

Konstytucyjnie uwarunkowane ograniczenie ustawodawcy zwykłego wprowadza wskazywana już wyżej **zasada pierwszeństwa przed ustawami** umów międzynarodowych, ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie, oraz prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową. Ograniczenie to wynika, stosownie do art. 9 Konstytucji RP, z ogólnej zasady prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*, a w odniesieniu do prawa UE *in concreto* z traktatowej zasady zapewnienia efektywności prawa UE. Szczególnie istotne ograniczenie zasady swobody ustawodawcy przejawia się obowiązkiem harmonizacji prawa krajowego z poszczególnymi aktami prawodawstwa UE, stanowionego przez instytucje UE na podstawie traktatu. W istocie zarówno bezpośrednio stosowane rozporządzenia UE, jak i kierowane do państw członkowskich dyrektywy, a także pozostałe akty tzw. wtórnego prawa UE dochodzą do skutku bez udziału przy bardzo organiczonym wpływie ustawodawcy albo wręcz bez jego udziału[56] i niezależnie od woli ustawodawcy, a jest on traktatowo zobowiązany konsekwentnie podążać za prawodawcą europejskim w myśl zasady harmonizacji prawa krajowego z prawem UE.

Najdalej ingerują w system prawny rozporządzenia UE, które zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE. Mające bezpośredni skutek rozporządzenia UE są instrumentem ujednolicania prawa UE i stanowią integralną część porządku prawnego niewarunkowaną transpozycją konieczną w przypadku dyrektyw. Bezpośrednie stosowanie rozporządzenia UE wywołuje przede wszystkim ten skutek, że zakres objęty normowaniem rozporządzenia zostaje wyłączony z kompetencji prawodawczej polskiego ustawodawcy, aczkolwiek jedynie pozornie rola ustawodawcy jest tu bierna. Rozporządzenia unijne wymagają szeregu dostosowań ustawodawczych zapewniających, po pierwsze, ich stosowanie, a po drugie, utrzymanie spójności systemu prawnego po wejściu w życie aktu, który z założenia nie uwzględnia szczegółowych uwarunkowań polskiego systemu prawnego ani aktualnego stanu prawnego i może tworzyć różnego rodzaju kolizje z aktami prawa krajowego. W tym pierwszym zakresie lokują się w szczególności unormowania krajowego prawa ustrojowego polegające na wyznaczeniu lub utworzeniu organu właściwego, który w ramach jurysdykcji krajowej będzie realizował kompetencje wynikające z rozporządzenia unijnego, oraz przepisy ustanawiające krajowe środki zapewniające skuteczność norm rozporządzenia unijnego – najczęściej w postaci sankcji administracyjnych lub karnych, z zastrzeżeniem, że tego rodzaju unormowań nie przewidział bezpośrednio w rozporządzeniu prawodawca europejski, co w ostatnich latach czyni znacznie częściej. Do drugiej grupy koniecz-

[55] B. Banaszak, *Konstytucja…*, op. cit., s. 185.

[56] Zob. art. 12 TUE oraz Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dodany przez Traktat z Lizbony; zob. także: R. Czarski, *Współpraca parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim w zakresie tworzenia prawa*, „PS" 2019, nr 2; M. Górka, *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurach legislacyjnych w Unii Europejskiej*, „PS" 2004, nr 2.

nych działań ustawodawczych na poziomie krajowym należy z kolei zaliczyć przede wszystkim usunięcie z systemu prawnego aktów normatywnych lub poszczególnych przepisów, które kolidują z normami rozporządzenia unijnego lub powtarzają jego treści, oraz uspójnienie siatki pojęciowej przepisów ustawowych, a także odesłań ustawowych[57].

Odmienne działania ustawodawca zobowiązany jest podjąć w stosunku do dyrektyw, które co do zasady nie wywołują bezpośrednich skutków. Zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. W odróżnieniu od rozporządzeń UE dyrektywy stanowią instrument harmonizacji prawa UE. Tym samym dyrektywa wymaga działań transpozycyjnych, które polegają na wdrożeniu do krajowego porządku prawnego określonych unormowań objętych dyrektywą z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z krajowego systemu źródeł prawa. Podstawowym instrumentem prawodawczym procesu transpozycji jest ustawa, co wynika z zasady prymatu ustawy w systemie źródeł prawa, jednak na zasadach ogólnych wynikających z Konstytucji RP częściowo mogą to być także akty podustawowe, w szczególności rozporządzenia[58]. Oznacza to wszakże, że znaczna część ustawodawstwa jest wynikiem wdrożenia do prawa krajowego dyrektyw, a w tym zakresie – pomimo że formalnie dany akt normatywny jest aktem prawodawcy krajowego – istnienie danej regulacji, jej zakres i treść są zdeterminowane wolą prawodawcy unijnego. W istocie taka ustawa ma *de facto* charakter aktu wykonawczego względem dyrektywy[59]. W zależności od charakteru dyrektywy poziom tego związania może być mniej lub bardziej ścisły, włącznie z dopuszczeniem autonomicznie rozstrzyganych przez ustawodawcę tzw. opcji krajowych, ale zawsze występuje[60]. W tym zakresie dopóki obowiązuje unijna dyrektywa, dopó-

[57] W przypadku niektórych rozporządzeń są to jednorazowe zmiany kilkudziesięciu lub nawet większej liczby ustaw. Przykładowo ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1576) służąca stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, str. 73) dokonała zmian 81 ustaw. Z kolei ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. poz. 930), służąca stosowaniu wskazanego w jej tytule ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO), dokonała zmian 162 ustaw.

[58] Poszczególne akty normatywne, które stanowią instrument wdrożenia, są oznaczane tzw. odnośnikiem unijnym – zob. A. Mróz, *Odnośnik do tytułu aktu normatywnego informującego o wdrożeniu prawa unijnego*, „PL" 2012, nr 2. Po nowelizacji ZTP wytyczne techniki prawodawczej w tym zakresie zawiera § 19a. Zgodnie z § 19a ust. 2 ZTP odpowiedni odnośnik formułuje się także w odniesieniu do aktów prawa krajowego związanych z bezpośrednio stosowanymi aktami prawa UE.

[59] Trafnie zauważa to RL, podkreślając, że konsekwencje przystąpienia RP do UE wymagają przyjęcia nowego spojrzenia na role ustawy w systemie źródeł prawa – opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 18 września 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, sygn. RL-0303-21/14.

[60] Za A. Wyrozumską wskazać można, że w zależności od treści dyrektywy rozróżnia się harmonizację zupełną oraz harmonizację częściową. Ta ostatnia może przybrać postać harmonizacji *sensu stricto* (gdy dyrektywa tylko częściowo normuje daną dziedzinę), harmonizacji opcjonalnej (gdy z treści dyrektywy wynika możliwość dokonania przez państwo członkowskie wyboru stosownego środka), harmonizacji alternatyw-

ty krajowy ustawodawca bez naruszenia traktatu nie może podjąć decyzji ani o uchyleniu danej ustawy, ani o zasadniczej zmianie jej treści.

Z zasady nadrzędności (prymatu) Konstytucji RP wynikać będzie to, że poszczególne działania transpozycyjne w odniesieniu do dyrektyw czy związane z zapewnieniem stosowania rozporządzeń UE winny być realizowane z uwzględnieniem konstytucyjnie ustalonego systemu źródeł prawa: w szczególności rodzaju aktów prawnych, relacji między nimi, a także katalogu podmiotów mogących dysponować kompetencjami prawodawczymi w określonym zakresie[61].

W polskim systemie źródeł prawa obowiązuje **zasada jednolitego ustawodawstwa**[62]. Oznacza to, że wszystkie ustawy mają jednolity status i nie tworzą względem siebie żadnych relacji hierarchicznych. Co do zasady daną ustawą można zmienić każdą inną ustawę. Ten sam jednolicie wyznaczony status mają także ustawy określone w tytule jako „kodeks" (np. ustawa – Kodeks karny) czy „prawo" (np. ustawa – Prawo budowlane). W wymiarze horyzontalnym nie można zatem mówić o systemowo rozumianej niezgodności pomiędzy ustawami. Powinny być one spójne co do zakresu normowania, jednakże w przypadku kolizji równorzędnych norm rozstrzygają reguły kolizyjne, które odpowiednio przyznają pierwszeństwo stosowania ustawie późniejszej lub zawierającej unormowania szczególne. Z tej perspektywy zamieszczane w poszczególnych ustawach klauzule zawierające zastrzeżenia, że przepisy danej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw, trzeba uznać za nieadekwatnie sformułowane i co do zasady zbędne[63].

Pozycję równą ustawie należy przyznać wspomnianemu już **rozporządzeniu Prezydenta RP z mocą ustawy**. Jest to źródło prawa powszechnie obowiązującego o charakterze nadzwyczajnym i może zaistnieć jedynie w szczególnych okolicznościach. Rozporządzenie z mocą ustawy może być bowiem wydane wyłącznie w stanie wojennym i w przypadku, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Prezydent RP wydaje takie rozporządzenie na wniosek RM z uwzględnieniem określonych w art. 228 ust. 3–5 Konstytucji RP ograniczeń dla ustawodawstwa stanu

nej (gdy dyrektywa wskazuje opcje, które mogą być wybrane alternatywnie) bądź harmonizacji minimalnej (gdy dyrektywa określa jedynie pewien minimalny standard harmonizacji) – A. Wyrozumska, *Pojęcia prawa UE i jego źródła*, (w:) J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 251.

[61] Egzemplifikacją tego uwarunkowania może być przepis art. 3a pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 298, z późn. zm.) wyznaczający organ właściwy w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, z późn. zm.). Przepis ten wyznacza KNF jako właściwy organ w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia nr 575/2013, z wyłączeniem wydawania aktów, o których mowa w art. 89 ust. 3, art. 124 ust. 2, art. 164 ust. 5, art. 178, art. 284 ust. 4, art. 327 ust. 2, art. 395 ust. 1, art. 400 ust. 2 i 3, art. 412 ust. 5 zdanie drugie i art. 416 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 575/2013. Ten zakres kompetencji, których ustawodawca nie mógł – mimo naruszenia spójności unormowań rozporządzenia nr 575/2013 – przekazać KNF, to kompetencja do wydania aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r. taki akt musi przybrać formę rozporządzenia i być wydawany przez podmiot uwzględniony w Konstytucji RP – w tym przypadku ustawodawca wskazał ministra kierującego odpowiednim działem administracji rządowej.

[62] Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie…*, op. cit., s. 48–50.

[63] Szerzej na ten temat – zob. S. Peszkowski, *Kilka uwag o przepisach stanowiących o nienaruszaniu się przepisów*, (w:) M. Kłodawski (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Warszawa 2018.

nadzwyczajnego. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

W polskim systemie źródeł prawa nie ma ustaw o charakterze **ustaw organicznych**, z którymi musiałyby być hierarchicznie zgodne ustawy zwykłe. Ustawa organiczna uchwalana jest przy odpowiednio wyższym progu większości głosów w parlamencie i w konsekwencji tylko w takim samym trybie może zostać zmieniona. Istnienie takiego rodzaju ustaw w polskim systemie źródeł prawa wyłączałoby dla pewnego zakresu materii ustawowej, potencjalnie tej o najważniejszym znaczeniu dla systemu prawa, ryzyko zmian doraźnych, pochopnych, dokonywanych często przy okazji innych nowelizacji. Rozwiązanie takie wyraźnie stabilizowałoby system prawny w zakresie zrębowych regulacji poszczególnych gałęzi prawa, należy bowiem założyć, że przede wszystkim objęłoby poszczególne kodyfikacje, zarówno materialnoprawne, jak i procesowe. Obecnie każdą ustawą można dokonać zmian w każdej innej ustawie, w tym także w ustawie kodeksie. Każda ustawa może także zawierać rozwiązania odmienne od kodeksowych. Korzystają one wówczas ze statusu *leges speciales*, co w myśl reguły kolizyjnej skutkuje niestosowaniem przepisów kodeksu w tym zakresie. Prowadzi to do negatywnie ocenianego zjawiska określanego mianem dekodyfikacji. Szczególnym wyrazem dekodyfikacji są tzw. specustawy, ale zjawisko jest szersze i dotyczy także pojedynczych odstępstw od instytucji kodeksowych dla poszczególnych rodzajowo wyróżnionych kategorii spraw.

Postulując tego rodzaju rozwiązania *de lege ferenda*, warto zauważyć, że są one znane nie tylko francuskiemu systemowi prawa, zwykle przywoływanemu w tym kontekście jako przykład, ale przewiduje je także np. Konstytucja Węgier.

Podustawowe źródła prawa powszechnie obowiązującego

Zarówno rozporządzenia, jak i akty prawa miejscowego – jako akty wydawane na podstawie ustawowej – tworzą kolejny poziom hierarchicznego systemu źródeł prawa. **Powszechnie obowiązujące akty podustawowe** w dużej mierze mają charakter wykonawczy i służą wykonaniu ustawy w sensie ścisłym – co charakteryzuje rozporządzenia – albo unormowaniu pewnego wyznaczonego ustawą zakresu spraw – co pozostaje domeną aktów prawa miejscowego, choć i akty prawa miejscowego mogą przybierać charakter aktów wykonawczych. Szczegółowy i wyspecjalizowany charakter podustawowych aktów normatywnych, status aktów prawa powszechnie obowiązującego, a przy tym podporządkowanie ustawie, pozwala ustawodawcy zwykłemu przekazywać sprawy mniejszej wagi do unormowania organom władzy wykonawczej, przede wszystkim organom administracji publicznej. Nie tylko odciąża to ustawodawstwo od nadmiernej szczegółowości, ale pozwala także na zapewnienie systemowi prawa większej responsywności, gdyż wydanie podustawowego aktu normatywnego może nastąpić relatywnie szybko i potencjalnie jest to instrument pozwalający na adekwatną reakcję regulacyjną w zmiennych stanach faktycznych. Przykładem mogą tu być w szczególności akty prawa miejscowego o statusie przepisów porządkowych. Akty prawodawstwa delegowanego – ze swej istoty ograniczone wymogiem respektowania zakresu upoważnień ustawowych – w systemie

źródeł prawa ukształtowanym przez obowiązującą Konstytucję RP z 1997 r. zostały jednak ujęte w sposób szczególnie restryktywny zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym.

Jedną ze znamiennych cech systemu źródeł prawa przyjętego przez Konstytucję RP jest bardzo ścisły związek rozporządzenia z ustawą. Rozporządzenie powiązane jest z ustawą dwojakiego rodzaju więziami: kompetencyjną i funkcjonalną[64]. Konstrukcja ta ma przeciwdziałać udzielaniu przez ustawodawcę zwykłego upoważnień o charakterze blankietowym i niekontrolowanemu delegowaniu uprawnień prawodawczych na władzę wykonawczą, ale także ścisłemu związaniu organu wyposażonego w kompetencję prawodawczą w tym zakresie: „każde wykroczenie poza zakres udzielanego upoważnienia, nawet jeżeli służyłoby wykonywaniu ustawy, jest naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności rozporządzenia"[65].

Na gruncie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenie jest aktem niesamoistnym o charakterze ściśle wykonawczym[66]. Jak stwierdza TK, rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, nie zaś uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę[67]. W art. 92 ust. 1 Konstytucji RP ustalony został wzorzec upoważnienia ustawowego warunkującego przekazanie kompetencji prawodawczej do wydania rozporządzenia organowi z kręgu wskazanego w Konstytucji RP. Takie upoważnienie, które przepis nazywa „szczegółowym", wymaga wskazania: organu upoważnionego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazywanych do unormowania oraz wytycznych dotyczących treści rozporządzenia[68]. Istotnym *novum* na gruncie przepisów Konstytucji RP stały się obligatoryjne dla prawidłowo skonstruowanego upoważnienia **wytyczne**, rozumiane jako wskazówki ustawodawcy co do treści norm, które ustanowić ma rozporządzeniodawca w zakresie spraw przekazanych mu do unormowania[69].

---

[64] S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 74.

[65] Ibidem.

[66] W praktyce prawodawczej materia rozporządzenia ulega jednak rozszerzeniu i część rozporządzeń w istocie nie jest aktami normatywnymi zawierającymi przepisy wykonawcze, ale jest aktami stosowania prawa, przykładem mogą być tzw. rozporządzenia atrybucje wydawane na podstawie przepisów ustawy o RM – zob. K. Działocha, *Zamknięty system…*, op. cit., s. 29; zob. także stanowisko Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, sygn. RL-0303-18/15. Dodać można, że problem ten ujawnia się także w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Także S. Wronkowska odróżnia rozporządzenia „klasyczne", o których mowa w art. 87 i art. 92 Konstytucji RP, od grupy rozporządzeń nieprawotwórczych, najczęściej dokonujących określonych czynności konwencjonalnych – w tej grupie rozporządzeń „nieklasycznych" zostały także wskazane rozporządzenia, o których mowa w art. 228 ust. 2 Konstytucji RP, wprowadzające stany nadzwyczajne – S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, w: A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 87 i n.

[67] Postanowienie TK z dnia 30 sierpnia 1988 r., sygn. akt. Uw 6/88, OTK ZU 1988, poz. 15; i wyroki z dnia: 29 czerwca 2004 r., sygn. akt. U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60; 26 lipca 2004 r., sygn. akt U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 10 listopada 2009 r., sygn. akt U 1/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 147.

[68] S. Wronkowska, *Model rozporządzenia…*, op. cit., s. 74.

[69] Ibidem, s. 75.

Przyjmuje się, że rozporządzenie respektujące konstytucyjny model wynikający z art. 92 winno:

1) być wydane przez jeden z organów wskazanych w Konstytucji RP;
2) być wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego w celu wykonania ustawy;
3) być wydane przez organ wyraźnie wskazany w upoważnieniu (lub organ, który przejął jego kompetencje);
4) regulować tylko i wyłącznie sprawy określone w upoważnieniu;
5) regulować sprawy przekazane do uregulowania zgodnie z wytycznymi zawartymi w upoważnieniu;
6) regulować sprawy przekazane do uregulowania niesprzecznie z normami wyrażonymi w aktach wyższego rzędu[70].

Wymóg ścisłego upoważnienia ustawowego powoduje jednak, że formułowanie przepisu upoważniającego na etapie procesu legislacyjnego ustawy wymaga relatywnie precyzyjnego wyobrażenia o treściach, które mają stać się materią przyszłego rozporządzenia. Jest to o tyle istotne, że w późniejszym, odrębnym procesie legislacyjnym, w ramach którego dochodzi do skutku rozporządzenia, nie jest możliwe skorygowanie upoważnienia ustawowego, jeżeli z jakiegokolwiek powodu pomimo, że sformułowane prawidłowo ze względu na wymogi Konstytucji RP i zgodne z zasadami techniki prawodawczej – okaże się ono nieadekwatne ze względu na konieczną do wprowadzenia regulację. Podstawowy problem stwarza zbyt wąskie upoważnienie, którego rozporządzenie nie może przekroczyć, ale problematyczne może okazać się także upoważnienie zbyt szerokie. Dla zapewnienia zgodności z ustawą rozporządzenie wymaga bowiem ścisłego i kompletnego wykonania upoważnienia ustawowego, a to oznacza, że na etapie projektowania rozporządzenia organ wskazany w upoważnieniu nie może dojść do wniosku, że niektóre delegowane treści są zbędne, i częściowo nie wykonać upoważnienia, o ile nie jest ono fakultatywne. Oznacza to konieczność projektowania rozporządzeń wraz z ustawą, którą mają wykonywać, przynajmniej w tym zakresie, w jakim jest to konieczne dla prawidłowego sformułowania przepisów upoważniających. Są to także wymogi formalnie określone w przepisach wyznaczających zasady procesu legislacyjnego czy to na etapie rządowym, czy parlamentarnym. W praktyce zbyt często są one jednak realizowane pobieżnie, jedynie dla spełnienia wymogu formalnego, bez należytego rozgraniczenia merytorycznego materii ustawy i ściśle komplementarnych wobec niej materii przepisów aktów wykonawczych.

Wskazywano już, że rozporządzenia mogą być wydawane wyłącznie przez podmioty z zamkniętego katalogu podmiotów wskazanych w Konstytucji RP: Prezydenta RP (art. 142 ust. 1), RM (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesa RM (art. 148 pkt 3), ministrów kierujących działami administracji

[70] Por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 615, oraz S. Wronkowska, *Model rozporządzenia…*, op. cit., s. 72.

rządowej (art. 149 ust. 2) oraz KRRiT (art. 213 ust. 2), a ponadto także przez przewodniczących komitetów powołanych na podstawie ustawy i wchodzących w skład RM (art. 149 ust 3). Konsekwencją tego konstytucyjnie wyznaczonego zamkniętego katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania rozporządzeń jest jednak **wykluczenie możliwości jakiegokolwiek wiążącego współdziałania w procesie prawodawczym organów i innych podmiotów prawa publicznego spoza tego katalogu**. Niekonstytucyjne będą zatem przepisy upoważniające, które uzależnią wydanie rozporządzenia od uprzedniego wniosku organu lub innego podmiotu, który nie jest uprawniony do wydawania rozporządzeń, bądź warunkujące wydanie rozporządzenia uzgodnieniem (porozumieniem) z takim organem lub podmiotem. Jedyną konstytucyjnie dopuszczalną formą współdziałania organu upoważnionego z organem lub innym podmiotem nieuprawnionym do wydawania rozporządzeń, jaką może posłużyć się ustawodawca w przepisie upoważniającym, jest zobligowanie organu wydającego rozporządzenie do zasięgnięcia przed jego wydaniem opinii, która nie jest jednak wiążąca dla organu wydającego rozporządzenie.

Ustrojodawca w 1997 r. nie uwzględnił tego, iż funkcja ministra jako prawodawcy wymaga czynnego, a przy tym formalnego współdziałania z innymi organami, zwłaszcza z centralnymi organami administracji rządowej, co powinno znajdować wyraz w adekwatnych unormowaniach przepisów upoważniających, nie jest zaś możliwe ze względu na restryktywny konstytucyjny model uprawnień prawodawczych w zakresie aktów wykonawczych. Jest to jedna z wyraźnie ujawniających się dysfunkcji systemu źródeł prawa ukształtowanego przez Konstytucję RP[71]. Konstytucyjny model systemu źródeł prawa w tym zakresie pozostaje w rozbieżności z modelem ustrojowym centralnej administracji publicznej, której istotnym elementem są liczne, wyspecjalizowane organy wykonujące specjalistyczne zadania w poszczególnych działach administracji i dysponujące unikalną, wysoko specjalistyczną wiedzą w wielu przypadkach niezbędną do opracowania adekwatnych przepisów wykonawczych[72]. Chodzi tu także o wiedzę o sytuacji w poszczególnych obszarach, w tym o określonych zagrożeniach, które wymagają zmiany przepisów lub ich wydania w przypadku upoważnień o charakterze fakultatywnym. Odnośnie do wielu wyspecjalizowanych regulacji objętych materią rozporządzenia wiedzą niezbędną do zaprojektowania przepisów dysponuje nie minister (a ściślej obsługujące go ministerstwo i zatrudnieni tam urzędnicy), ale wyspecjalizowany urząd centralny właściwy w danym zakresie spraw. Formalnie tego rodzaju centralny organ administracji może jednak jedynie zaopiniować projekt przygotowany przez właściwego ministra. Następuje to na relatywnie późnym etapie procesu legislacyjnego i nie oddaje faktycznego przebiegu prac nad projektem. Z kolei wprost wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP zakaz subdelegacji – integralnie związany z koncepcją

[71] Dysfunkcje te uwidaczniają się po ponad dwóch dekadach obowiązywania Konstytucji RP i nie są tożsame z zarzutami „zbyt szczelnego" katalogu źródeł prawa, jakie pojawiały się w toku prac nad nową konstytucją i w pierwszym okresie po jej uchwaleniu – zob. K. Działocha, *Zamknięty system…*, op. cit., s. 10 i n.

[72] Są to zarówno organy podległe poszczególnym ministrom kierującym działami administracji rządowej – np. Główny Inspektor Sanitarny czy Prezes Głównego Urzędu Miar, jak i tzw. organy pozaresortowe – podległe bezpośrednio Prezesowi RM – jak Prezes UOKiK czy Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, ale także organy i inne podmioty publiczne spoza administracji rządowej, jak np. NBP, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych czy KNF.

zamknięcia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – nie pozwala przenieść na wyspecjalizowany organ lub inny podmiot nawet części uprawnień regulacyjnych, np. w odniesieniu do szczegółowych parametrów finansowych bądź norm o charakterze technicznym[73].

Patrząc na ten aspekt systemu źródeł prawa, w perspektywie *de lege ferenda* postulować należałoby zatem pewne korekty. Nawet utrzymując obecny katalog podmiotów uprawnionych do wydawania rozporządzeń – choć reasumpcja negatywnej decyzji dotyczącej uprawnień prawodawczych organów banku centralnego wydawałaby się w tym zakresie szczególnie uzasadniona – należałoby dopuścić, nawet jeżeli nie jako zasadę, to jako konstytucyjnie dopuszczalny wyjątek, przynajmniej dwie formy współdziałania organów uprawnionych do wydawania rozporządzeń z centralnymi organami administracji: wydanie rozporządzenia na wniosek oraz w uzgodnieniu. Nie muszą być one przy tym traktowane rozłącznie. O ile bowiem pierwsza warunkuje podjęcie decyzji prawodawczej przez ministra lub inny konstytucyjnie uprawniony do wydawania rozporządzeń organ, o tyle jednak nie wiąże go co do kształtu rozporządzenia – o czym z kolei przesądza formuła wydania rozporządzenia w uzgodnieniu. Dalej idącym postulatem, którego jednak nie należy z góry dyskredytować, byłoby ograniczone uchylenie bezwzględnego zakazu subdelegacji, warte rozważenia, o ile wszakże dałoby się taki wyjątek od konstytucyjnej zasady właściwie ograniczyć zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo.

Innym dostrzegalnym problemem będącym konsekwencją przyjętego na gruncie Konstytucji RP katalogu aktów podstawowych jest uwarunkowanie powodujące, iż na poziomie krajowym żaden centralny organ władzy wykonawczej nie może zostać upoważniony ustawowo do wydania aktu normatywnego, który zawierałby przepisy powszechnie obowiązujące i nie miałby ściśle wykonawczego charakteru rozporządzenia. Warto zauważyć, że ustrojodawca dostrzegł tego rodzaju potrzebę w przypadku aktów prawa miejscowego, które nie są tak ściśle powiązane z ustawą jak rozporządzenia i w konsekwencji nie przybierają wyłącznie ściśle wykonawczego charakteru. Jest to w sposób uzasadniony determinowane koniecznością zapewnienia odpowiedniego instrumentarium prawnego zdecentralizowanym strukturom władzy publicznej, ale odnotować należy, że poza organami samorządu terytorialnego, które dysponują – co w tym przypadku istotne – odpowiednią legitymacją demokratyczną, relatywnie szeroko zakreślone uprawnienia prawodawcze z poziomu konstytucyjnego otrzymały także *in gremio* terenowe organy administracji rządowej.

Należy zauważyć, że organy o statusie tzw. urzędów centralnych administracji rządowej lub inne centralne organy administracji państwowej, a także inne podmioty realizujące zadania publiczne, nawet jeżeli są wskazane w Konstytucji RP, jak np. NBP, nie są uprawnione do wydawania jakichkolwiek przepisów powszechnie obowiązujących. Wydawane przez nie na podstawie ustaw akty, jeżeli mają charakter normatywny, *ex definitione* zyskują status aktów wewnętrz-

[73] Należy wszakże zgodzić się, że subdelegacja jest co do zasady zjawiskiem niepożądanym i prowadzi do nadmiernego rozczłonkowania regulacji (zob. K. Działocha, *Zamknięty system…*, op. cit., s. 19), a więc zastosowanie takich rozwiązań musiałoby być rozwiązaniem o szczególnym charakterze i znajdować każdorazowo funkcjonalne uzasadnienie.

nych (np. niektóre uchwały Zarządu NBP[74]) albo stanowią przejaw miękkiej regulacji (tzw. miękkiego prawa – *soft law*), komplementarnej wobec prawa, ale od niego odrębnej – jak np. różnego rodzaju wytyczne czy rekomendacje (np. niektóre uchwały KNF).

W perspektywie *de lege ferenda* można byłoby rozważyć dopuszczenie możliwości ustawowego przyznania niektórym centralnym organom władzy wykonawczej kompetencji do wydawania aktów normatywnych o statusie przepisów powszechnie obowiązujących w tych przypadkach, gdy ustanawianie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym stanowi instrumentarium najbardziej adekwatne wobec charakteru zadań publicznych realizowanych przez te organy. Chodzi tu przede wszystkim o tzw. organy regulacyjne, a więc te, które wykonują funkcje administracji publicznej z perspektywy *ex ante* przede wszystkim w zakresie mitygowania ryzyka, a także harmonizacji działalności w poszczególnych obszarach, co dokonywane jest w szczególności w obrębie tzw. sektorów regulowanych, przede wszystkim sektorów infrastrukturalnych – takich jak m.in. rynek energetyczny, telekomunikacyjny czy kolejowy, ale także rynek finansowy. Funkcje organów regulacyjnych w obecnym modelu ustrojowym administracji centralnej co do zasady nie są realizowane przez ministrów ani inne organy konstytucyjnie uprawnione do wydawania rozporządzeń – z ewentualnym wyjątkiem KRRiT, którą ze względu na część kompetencji można zaliczać do organów regulacyjnych. Są to wzmiankowane już wyżej wyspecjalizowane organy administracji o statusie tzw. urzędów centralnych (centralne organy administracji rządowej podległe Prezesowi RM lub ministrom), ale funkcje organów regulacyjnych mogą pełnić także organy administracji państwowej i inne podmioty publiczne, w szczególności państwowe osoby prawne[75].

Możliwość ustalania obowiązków lub uprawnień związanych z regulowaną działalnością w sposób skierowany do generalnie oznaczonego adresata częściowo może mieć charakter konkretny – wówczas organ regulacyjny może być ustawowo wyposażony w kompetencję do wydawania generalnych aktów stosowania prawa (tzw. decyzji generalnych) – aktów generalnych i konkretnych[76]. Jednak w typowych sytuacjach akt regulacyjny ma charakter generalny i abstrakcyjny. Tak więc jeżeli ma wiązać podmioty niepodlegające organizacyjnie organowi wydającemu akt, a statusu takiego nie mają podmioty prowadzące działalność w sektorach regulowanych, to akt taki winien przybrać respektowaną konstytucyjnie formę źródło prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem polskie organy regulacyjne nie mogą zostać w tego rodzaju kompetencje wyposażone, gdyż nie zostały zaliczone do podmiotów uprawnionych do wydawania rozporządzeń. Widać to wyraźnie zwłaszcza z perspektywy prawa UE, gdy pewnych kompetencji nie

[74] Zob. znamienny wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141 – na temat tego wyroku dalej.

[75] W obecnym stanie prawnym status organu regulacyjnego można przypisać Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego, ale także przynajmniej częściowo Prezesowi UOKiK, Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego, z kolei w odniesieniu do rynku finansowego KNF, Komitetowi Stabilności Finansowej czy NBP.

[76] Pojęcie generalnego aktu stosowania prawa nie jest rozumiane jednolicie – szerzej na temat generalnego aktu stosowania prawa w najbardziej adekwatnym *de lege lata* rozumieniu – zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

można przyznać wyznaczonemu organowi regulacyjnemu i konieczne jest przekazywanie ich ministrowi lub innemu organowi upoważnionemu konstytucyjnie do wydawania rozporządzeń. To wymuszone na gruncie przepisów Konstytucji RP rozwiązanie nie jest wszakże w pełni satysfakcjonujące z tego względu, że tzw. akty regulacyjne nie są typowymi rozporządzeniami wykonawczymi konkretyzującymi w określonym zakresie materię ustawy. Funkcjonalnie przypominają raczej instrumenty stosowania prawa, często przybierając charakter interwencyjny lub prewencyjny, ale ze względu na abstrakcyjny i generalny charakter wykazują podobieństwo np. do aktów prawa miejscowego o statusie przepisów porządkowych. Bez wątpienia akty tego rodzaju powinien móc autonomicznie kształtować organ wyposażony w odpowiednią wiedzę i odpowiedzialny za wykonywanie administracji w danym obszarze. Wyposażenie w taką kompetencję ministra, który wydaje akt regulacyjny w nieadekwatnej formule rozporządzenia wykonawczego, z perspektywy efektywności prawa jest rozwiązaniem suboptymalnym. Tym bardziej że jak wskazano wyżej, organ regulacyjny spoza katalogu podmiotów konstytucyjnie upoważnionych do wydawania rozporządzeń nie może zostać w sposób nieuchybiający Konstytucji RP ustawowo upoważniony do żadnej wiążącej formy współdziałania przy wydaniu takiego rozporządzenia mającego realizować funkcje regulacyjne. Rozwiązaniem – w perspektywie *de lege ferenda* – wydaje się **rozbudowanie katalogu źródeł prawa o akty regulacyjne, do wydawania których uprawnione byłyby organy o wyznaczonym ustawowo statusie organów regulacyjnych**. Na wzór prawa miejscowego akty takie wydawane byłyby na podstawie i w granicach ustawowych upoważnień. Warto odnotować, że tego rodzaju rozwiązanie przewiduje wzmiankowana już wyżej Konstytucja Węgier.

Wskazane wyżej i skrótowo jedynie omówione postulaty *de lege ferenda* w zakresie aktów prawodawstwa delegowanego mogłyby, jak się wydaje, w istotny sposób poprawić funkcjonalność systemu źródeł prawa, nie prowadząc zarazem do dekompozycji koncepcji zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego[77]. Problematykę tę warto analizować w kontekście konstytucyjnego ujęcia prawa miejscowego – *de lege lata* ustrojodawca akceptuje w tym zakresie rozwiązania dalece mniej rygorystyczne.

Akty prawa miejscowego – także stanowiące podustawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego – mogą być wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej bez tak daleko posuniętych ograniczeń, a przy tym w reżimie zasady legalizmu, a więc na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wyraźnie uwidacznia się tu odmienny niż w przypadku rozporządzeń standard wymogu upoważnienia ustawowego. Zakres spraw, który może być ustawowo przekazany do uregulowania w drodze aktów prawa miejscowego, może być zatem znacznie szerszy i nie tak ściśle związany z ustawą jak w przypadku rozporządzeń, które w modelu konstytucyjnym są aktami ściśle wykonawczymi. Jak już wzmiankowano, konieczne jest uwzględnienie odmiennej pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Akty prawa miejsco-

[77] Pozwoliłoby to na odstąpienie od różnego rodzaju hybrydowych rozwiązań legislacyjnych wymuszanych ustrojowo zwłaszcza w zakresie dostosowań prawa krajowego do prawa UE.

wego stanowią dla jednostek samorządu terytorialnego gwarancję odpowiedniego poziomu samodzielności prawodawczej w sferze zadań własnych i w tych ustrojowych kategoriach należy oceniać dopuszczane granice upoważnień ustawowych[78]. W tym zakresie można wskazać, że w opinii RL akty prawa miejscowego dotyczące ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego mogą być wydawane bezpośrednio na podstawie Konstytucji RP – podstawę taką stanowi bowiem art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, wskazując, że akty tego rodzaju mają jedynie mieścić się „w granicach ustaw", z czego wywodzić można, że sam przepis Konstytucji RP stanowi ich podstawę, będąc zarazem *lex specialis* względem art. 94 Konstytucji RP[79].

Należy zaznaczyć, że Konstytucja RP z 1997 r. nie określa form, w jakich ustanawiane są akty prawa miejscowego. Jeśli chodzi o organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego będące organami kolegialnymi, są to uchwały, jednakże w przypadku organów monokratycznych, co w szczególności dotyczy terenowych organów administracji rządowej, forma aktu prawa miejscowego jest co do zasady każdorazowo wyznaczana przepisem upoważniającym: jako „zarządzenie", ale także jako „rozporządzenie porządkowe" bądź „rozporządzenie – akt prawa miejscowego", dla odróżnienia ich od rozporządzeń i zarządzeń niebędących aktami prawa miejscowego[80].

Akty wewnętrznie obowiązujące

Aktami podustawowymi są również akty wewnętrznie obowiązujące – akty „mające charakter wewnętrzny" (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji RP)[81] – przy czym, zgodnie z art. 93 ust. 3 Konstytucji RP, winny one być zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a więc wykazywać hierarchiczną zgodność nie tylko z Konstytucją RP, ustawami i aktami poziomu ustawowego, lecz także z rozporządzeniami i aktami prawa miejscowego.

W odróżnieniu od przepisów prawa powszechnie obowiązującego istotę **prawa wewnętrznego**, które *mutatis mutandis* także jest prawem, stanowi ograniczona podmiotowo zdolność wiązania. Prawo wewnętrzne, w odróżnieniu od prawa powszechnie obowiązującego, może być bowiem kierowane jedynie do **jednostek organizacyjnie podległych podmiotowi wydającemu taki akt** (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP)[82]. Skutek związania aktem prawnym wewnętrznie obowiązującym warunkowany jest zatem istnieniem uprzednio ukształtowanych więzów prawno-organizacyjnej podległości pomiędzy prawodawcą prawa wewnętrznego a adresatem prawa wewnętrznego. Status bycia jednostką organizacyjnie podległą należy bowiem rozumieć

[78] Zob. stanowisko Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, sygn. RL-0303-18/15.

[79] Ibidem.

[80] Braku tego nie sanują w żaden sposób ZTP – ani w dziale I w rozdziale 8 Przepisy upoważniające, ani w dziale VII Projekty aktów prawa miejscowego.

[81] Na temat potencjalnie autonomicznego znaczenia tego zwrotu – zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 86 i n.

[82] Szerzej na temat modelu aktu wewnętrznego w systemie źródeł prawa – zob. w szczególności artykuł A. Bałabana, *Akty normatywne…*, op. cit., oraz monografie: W. Płowiec, *Koncepcja aktu…*, op. cit.; A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013.

przez pryzmat więzów o charakterze prawno-organizacyjnym, nie zaś zależności o charakterze funkcjonalnym czy też faktycznym[83]. Prawo wewnętrzne, warunkowane przesłanką organizacyjnej podległości, nie może zatem ani bezpośrednio wpływać na prawa i obowiązki obywateli, ani stanowić podstawy do wydawania władczych rozstrzygnięć w jakichkolwiek relacjach zewnętrznych – np. decyzji administracyjnych. Zgodnie przyjmuje się natomiast, że znajduje ono zastosowanie w sferze działalności zakładów administracyjnych i w zakresie związanym z ich funkcjonowaniem może być kierowane do destynatariuszy tych zakładów[84].

Warto dostrzec, że zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje bardzo wyraźnym dualizmem źródeł prawa[85]. **Akt normatywny, który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, co na gruncie przepisów Konstytucji RP relatywnie łatwo rozstrzygnąć, musi być uznawany za akt wewnętrzny, a w konsekwencji respektować uwarunkowania ustrojowe narzucone w art. 93 Konstytucji RP.** *Tertium non datur* – chyba żeby odmówić danemu aktowi charakteru aktu normatywnego (prawotwórczego)[86].

Konstytucja RP w zakresie swojej regulacji mówi jedynie o uchwałach RM oraz zarządzeniach Prezesa RM i ministrów, jak już wzmiankowano przyjmuje się jednak, że system źródeł prawa wewnętrznego jest otwarty podmiotowo, tzn. akty wewnętrzne może wydawać każdy podmiot, który wyposażony jest we władztwo organizacyjne, czemu *expressis verbis* dają wyraz ZTP[87]. Na gruncie tych samych przesłanek interpretacyjnych można przyjmować, że Konstytucja RP nie zamyka katalogu źródeł prawa wewnętrznego także przedmiotowo – co do form, w jakich mogą być wydawane akty wewnętrzne[88]. Bardziej trafny wydaje się wszakże pogląd, że katalog aktów prawa wewnętrznego jest przedmiotowo zamknięty[89]. Akty wewnętrzne organów

[83] Zob. w szczególności postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OZ 299/17, w którym zrekapitulowano także kluczowe ustalenia doktryny w tym zakresie. Nie może być traktowany jako reprezentatywny wzmiankowany wyżej wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141, w którym TK dopuścił funkcjonalne rozumienie przesłanki organizacyjnej podległości, aby skonkludować, że uchwała Zarządu NBP jest konstytucyjnie dopuszczalnym aktem wewnętrznym, gdyż kierowana jest do banków podległych bankowi centralnemu, określonego w tym wywodzie sądu konstytucyjnego mianem „banku banków". Jak to oględnie ujął cytowany przez K. Działochę L. Garlicki, w wyroku tym TK „doszedł do ostatecznej granicy, jakie możliwościom interpretacyjnym stwarza tekst Konstytucji i historia jej powstania" (K. Działocha, *Zamknięty system…*, op. cit., s. 21). Sam TK wszakże widząc zagrożenie „rozchwiania" tym wyrokiem konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego, dołożył wszelkich starań, aby zapadły wyrok miał charakter jednostkowy (ibidem).

[84] Potwierdza to także powoływane już postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OZ 299/17.

[85] Zob. K. Działocha, *Zamknięty system…*, op. cit., s. 21.

[86] Jest to szczególnie istotna reguła interpretacyjna pozwalająca kwalifikować różnego rodzaju obecne wciąż w systemie prawa niedookreślone uprawnienia prawodawcze (oparte na schemacie „organ N określi…", „organ N wyznaczy…", „organ N ustali…") – jeżeli w istocie czynności tych dokonuje się w drodze aktu normatywnego, to akt taki może być traktowany jedynie jako akt wewnętrzny.

[87] Nowelizacja ZTP z 2015 r. dokonała w tym zakresie znamiennej zmiany polegającej na zastąpieniu użytego wcześniej w tym kontekście wyrazu „organ" wyrazem „podmiot".

[88] Por. m.in. K. Działocha, *Zamknięty system…*, op. cit., s. 13. Pogląd taki został wyrażony w wyroku TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116.

[89] Wprost wynika to z § 140 ZTP i stanowisko aprobujące zajmują także autorzy komentarza do ZTP: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 274; także W. Płowiec

monokratycznych przybierają formę **zarządzeń**, a akty pochodzące od organów kolegialnych formę **uchwał**, tym samym zaś forma aktu wewnętrznego jest zdeterminowana charakterem ustroju danego organu i wybór formy prawnej wewnętrznego aktu normatywnego nie leży w jego gestii.

Z mocy Konstytucji RP akty wewnętrzne wymagają ustawowej podstawy, choć nie musi ona przybierać formuły ustawowego upoważnienia *in concreto*, charakterystycznego dla rozporządzeń i aktów prawa miejscowego[90]. Ze względu na ograniczenie kręgu adresatów aktów wewnętrznych do jednostek organizacyjnie podległych wymóg podstawy prawnej traktowany jest relatywnie szeroko, przy czym daje do tego podstawę zestawienie konstytucyjnych wymogów wydawania aktów podustawowych zawartych odpowiednio w art. 92 ust. 1, art. 93 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP. Stąd wymóg podstawy prawnej aktu wewnętrznego z jednej strony obejmuje przepisy, które upoważniają dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw, z drugiej zaś także przepisy wyznaczające zadania lub kompetencje danego podmiotu, z którymi wiąże się władztwo nad podmiotami organizacyjnie podległymi[91].

Z konstrukcji art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP, który milcząc o uchwałach RM, stanowi, że zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy, wyprowadza się z jednej strony, o czym była już mowa, dozwolenie dla stanowienia samoistnych uchwał przez RM, co wszakże nie wyklucza uchwał wydawanych na podstawie ustawowego upoważnienia. Z drugiej natomiast obowiązek istnienia ustawowej podstawy rozciąga się także na uchwały organów innych niż RM, traktując takie uchwały jako swoiste „zarządzenia organów kolegialnych"[92].

Warto dodać, że zgodnie z art. 142 ust. 1 Konstytucji RP zasady określone w art. 93 odnoszą się także do zarządzeń wydawanych przez Prezydenta RP. Również one winny być wydawane na podstawie ustawy i nie mają odrębnego statusu. Jako rozwiązanie szczególne wskazać można w tym zakresie upoważnienie do wydania aktu wewnętrznego wskazane bezpośrednio w Konstytucji RP. Jest to upoważnienie zawarte w art. 143 Konstytucji RP do wydania zarządzenia, w którym Prezydent RP nadaje statut swojej kancelarii. W konsekwencji w zarządzeniu tym jako podstawę prawną wykazuje się tenże przepis Konstytucji RP.

Sporne pozostaje to, czy wymóg ustawowej podstawy rozciągać należy także na akty wewnętrzne organów i innych podmiotów sfery publicznej niewymienionych w art. 93 Konstytucji RP. Taką treść wyraża § 133 ZTP i znajduje ona oparcie zarówno w doktrynie prawa, jak

opowiada się za traktowaniem katalogu źródeł prawa wewnętrznego jako katalogu zamkniętego przedmiotowo – W. Płowiec, *Koncepcja aktu…*, op. cit., s. 78 i n.

[90] Zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu…*, op. cit., s. 87. Brak konstytucyjnego wymogu upoważnienia (rozumianego jako przepis skonkretyzowany co do podmiotu, formy i treści uprawnienia prawodawczego) wobec wymogu „podstawy" (ogólnego zakotwiczenia ustawowego) podkreśliła też RL – stanowisko Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, sygn. RL-303-18/15.

[91] Wprost wyraża to § 134 ZTP.

[92] Zasada ta została wyrażona w § 133 ZTP – jest także poparta komentarzem – zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz…*, op. cit., s. 270; por. także A. Bałaban, *Akty normatywne…*, op. cit., s. 101.

i w orzecznictwie TK[93]. Konieczne jest jednak odnotowanie, że w literaturze przedmiotu obecne jest także stanowisko odmienne, uznające, iż wymóg ustawowej podstawy ogranicza się jedynie do organów *expressis verbis* wymienionych w przepisie Konstytucji RP[94]. Jest to stanowisko niewątpliwie uzasadnione prakseologicznie i bardziej adekwatne wobec zróżnicowanych uwarunkowań prawodawstwa wewnętrznego, ale trudne do bezwarunkowej akceptacji. Chcąc zaaprobować takie stanowisko jako zasadę ogólną, należałoby w takich przypadkach przyjmować, że akty wewnętrzne powinny wykazywać podstawę prawną nie tyle w związku z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP, ile w odwołaniu do generalnej zasady legalizmu działania organów władzy publicznej określonych w art. 7 Konstytucji RP. Oznaczałoby to wszakże, że podstawę prawną organy te dla swoich aktów wewnętrznych mogą wywodzić także z innych niż ustawa źródeł prawa[95]. W takich przypadkach wymóg podstawy ustawowej byłby zatem spełniony jedynie w sposób pośredni.

Niezależnie od wskazywanych rozbieżności doktrynalnych warto zauważyć, że ustrojowy model aktu wewnętrznego z biegiem czasu utrwala się i jest respektowany przez prawodawców prawa wewnętrznego. Jest to także uwarunkowanie brane pod uwagę w procesie legislacyjnym ustaw, co do zasady nie dochodzi do tworzenia ustawowych upoważnień, które musiałyby skutkować wydawaniem niekonstytucyjnych (a w istocie wtórnie niekonstytucyjnych) aktów prawa wewnętrznego. Sukcesywnie z systemu prawnego eliminowane są zaś przepisy ustawowe sprzed 1997 r. lub z wcześniejszych okresów obowiązywania Konstytucji RP, na podstawie których mogły być wydawane unormowania bezpośrednio lub pośrednio (refleksowo) oddziaływające na podmioty niepodlegające organizacyjnie organom wydającym takie akty i *de lege lata* są to sytuacje relatywnie rzadkie.

Szczególne kompetencje derogacyjne

Dokonując analizy obowiązującego systemu źródeł prawa z perspektywy legislacyjnej, dostrzec należy także specyficznie ukształtowane kompetencje derogacyjne niektórych organów, niepowiązane z kompetencją do stanowienia prawa. Chodzi tu o specyficznie ukształtowane kompetencje do uchylenia danego aktu normatywnego, jednak bez uprawnienia do zastąpienia go aktem nowym[96]. Co do zasady kompetencja do uchylenia danego aktu normatywnego, podobnie jak do jego zmiany, wyprowadzana jest z ogólnie określonej kompetencji prawodawczej

[93] Tak w wyroku TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116, oraz wyroku TK z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63; tak S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz…*, op. cit., s. 270.

[94] Tak G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 695, włącznie z krytyczną oceną wyroku TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116.

[95] W szczególności mogłyby to być statuty będące w przypadku hierarchicznie skonstruowanego aparatu administracji załącznikami do zarządzeń organów nadrzędnych, z kolei w przypadku jednostek samorządu terytorialnego mogą to być akty prawa miejscowego. Kontrowersyjne mogłoby być natomiast wywodzenie podstawy prawnej (rozumianej ogólnie przez pryzmat wyznaczonych zadań) dla wydania aktu prawa wewnętrznego z przepisów rozporządzenia, w konsekwencji oznaczałoby to bowiem konstrukcję subdelegacji wprost wykluczoną w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.

[96] W takich przypadkach należałoby w istocie mówić o abrogacji.

danego organu. Organ wyposażony w kompetencję prawodawczą jest uprawniony nie tylko do wydania danego aktu, rozumianego jako akt pierwotny, lecz także do wydania aktu zmieniającego lub uchylającego akt pierwotny, przy zachowaniu tożsamości formy danego aktu i trybu jego stanowienia.

Wyodrębniona kompetencja do uchylenia aktu będącego źródłem prawa pochodzącego od innego organu i niepowiązana z własną kompetencją prawodawczą organu dokonującego abrogacji jest zatem systemowym wyjątkiem. Z perspektywy ustrojowej dotyczy to przede wszystkim TK, który ze względu na tak ukształtowane kompetencje określany jest niekiedy mianem tzw. negatywnego prawodawcy[97].

Kompetencja do orzekania o zgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (stosownie do wskazanego wzorca kontroli) jest z perspektywy katalogu źródeł prawa zasadniczym zakresem kognicji TK jako sądu konstytucyjnego[98]. Główną funkcją TK jest zapewnienie hierarchicznej zgodności systemu prawa, z czym wiąże się uprawnienie do orzeczenia o utracie mocy obowiązującej aktu normatywnego, który kryterium hierarchicznej zgodności nie spełnia. Należy zastrzec, że TK orzeka jedynie na wniosek, a konstytucyjność aktu bada tylko w granicach zaskarżenia, przy czym orzekając w sprawie zgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej, TK bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy oraz dochowanie wymaganego przepisami prawa trybu prawodawczego. Wymóg zgodności z Konstytucją RP ma wymiar bardzo złożony i nie można sprowadzić go do aspektów czysto formalnych. Konstytucja RP opiera się na złożonym systemie wartości, które winny być respektowane w ramach systemu prawnego jako wartości nadrzędne i nienaruszalne. Z perspektywy procesu prawodawczego szczególne znaczenie jako tzw. wzorzec kontroli konstytucyjności ma art. 2 Konstytucji RP (zasada państwa prawnego) oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zasada proporcjonalności), czemu daje wyraz doniosły dorobek orzeczniczy TK[99].

Tego rodzaju uprawnieniami derogającymi w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, zarówno organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowych organów administracji rządowej, dysponują sądy administracyjne. W zakresie bezpośredniej kontroli aktów prawa miejscowego sąd administracyjny, uwzględniając skargę na taki akt, stwierdza nieważność aktu

[97] Co jest tyleż obrazowe, ileż niepoprawne ze względu na to, że wyrok TK nie jest aktem stanowienia prawa w wymiarze negatywnym – jak akt prawodawczy uchylający.

[98] Szerzej zob. m.in. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.

[99] Tu warto wskazać niezwykle cenne opracowanie Biura TK *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym* – ostatnia edycja tej publikacji wydawanej przez Wydawnictwo TK ukazała się w 2015 r. jako wydanie XIV; tekst tej publikacji jest dostępny na stronie internetowej TK w katalogu publikacje/e-publikacje, adres: http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje.

w całości lub w części, gdy uwzględnia skargę na akt prawa miejscowego, co pozbawia dany akt mocy obowiązującej ze skutkiem *ex tunc*[100].

Zarówno wzmiankowane wyżej akty tzw. derogacji trybunalskiej, jak i akty tzw. derogacji sądowoadministracyjnej nie są źródłami prawa w sensie formalnym i należy je kwalifikować jako akty władzy sądowniczej[101]. Konsekwencją zapadania tych judykatów jest jednak utrata mocy obowiązującej aktu w całości lub w części, a więc trwała modyfikacja systemu prawnego. W zależności od charakteru orzeczenia jest to derogacja ze skutkiem *ex nunc* lub *ex tunc*, w odniesieniu do TK z możliwością odsunięcia skutku wyroku w czasie poprzez określenie innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a w przypadku innego aktu normatywnego – dwunastu miesięcy.

Odrębnie należy wskazać uprawnienie RM wynikające z art. 149 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP. Na podstawie tego przepisu RM, działając na wniosek Prezesa RM, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie wydane przez ministra, a także przewodniczącego określonego ustawą komitetu, który wchodzi w skład RM – do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące ministra (art. 149 ust. 3 Konstytucji RP)[102].

W omawianym obszarze wskazać także można uprawnienia do zatwierdzenia – a więc także do odmowy zatwierdzenia – niektórych rodzajów aktów normatywnych wydawanych ze względu na prawnie określone okoliczności w trybie nadzwyczajnym. Pierwszy przypadek dotyczy kompetencji Sejmu w odniesieniu do rozporządzeń Prezydenta RP z mocą ustawy – wydawanych zgodnie z art. 234 Konstytucji RP wyłącznie w stanie wojennym, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzeniu. Drugie ze wskazanych rozwiązań odnosi się do aktów prawa miejscowego. W tym przypadku zatwierdzeniu przez organ stanowiący gminy oraz powiatu, a więc odpowiednio radę gminy (miasta) lub radę powiatu, podlegają akty prawa miejscowego o statusie przepisów porządkowych wydawane w drodze zarządzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) bądź w drodze uchwały przez zarząd powiatu. Taka kompetencja o charakterze nadzwyczajnym przysługuje wskazanym organom wykonawczym samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego w przypadkach niecierpiących zwłoki. Pierwotnie dysponujące tymi kompetencjami organy stanowiące mają w tych przypadkach następczo ukształtowane uprawnienie do

[100] Drugim rodzajem rozstrzygnięcia w razie uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku stwierdzenia nieistotnych naruszeń prawa bądź jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności, jest orzeczenie sądu administracyjnego, że akt wydano z naruszeniem prawa, co jednak nie pozbawia go mocy obowiązującej.

[101] Pomimo że o wyrokach TK Konstytucja RP mówi, używając określeń charakterystycznych dla aktów stanowienia prawa, wskazując na przymiot „powszechnego obowiązywania" i odnosząc się do dnia ich „wejścia w życie".

[102] Obecnie, jak już wzmiankowano wyżej, status taki ma jedynie Przewodniczący Komitetu Działalności Pożytku Publicznego, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

zatwierdzenia takiego aktu albo odmowy jego zatwierdzenie, czego skutkiem jest utrata mocy wydanych w trybie nadzwyczajnym przepisów porządkowych[103].

Podsumowanie

System źródeł prawa ustala ustawa zasadnicza, która określa rodzajowo źródła prawa i wyznacza relacje pomiędzy nimi. Podstawowe unormowania Konstytucji RP zawarte są w art. 87–94, w rozdziale III „Źródła prawa". Konstytucja RP w sposób typowy dla systemów prawa stanowionego nadała systemowi źródeł prawa charakter systemu hierarchicznego, w ramach którego sama Konstytucja RP jest aktem najwyższym, z którym zgodne muszą być ustawy oraz pozostałe źródła prawa. Zasadniczy katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawiera art. 87 Konstytucji RP. W myśl art. 87 ust. 1 są to: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Do tego katalogu ustrojodawca włącza także akty prawa miejscowego jako akty normatywne stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, z zastrzeżeniem, że obszar ich obowiązywania ograniczony jest obszarem działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Uprawnienia prawodawcze w zakresie prawa powszechnie obowiązującego są ściśle reglamentowane, a katalog źródeł prawa w tym zakresie jest przedmiotowo i podmiotowo zamknięty. Źródłem prawa pozostają także akty o charakterze wewnętrznym, choć ich zakres normowania ograniczony jest wyłącznie do jednostek organizacyjnie podległych organom wydającym tego rodzaju akty. W systemie źródeł prawa Konstytucja RP lokuje także źródła prawa pochodnego UE, co nadaje systemowi źródeł prawa charakter systemu multicentrycznego.

Zarówno z perspektywy decydenta prawnego, jak i legislatora obsługującego proces prawodawczy system źródeł prawa w kształcie ustalonym na gruncie aktualnej ustawy zasadniczej jest problematyką niezbywalną i swoiście rdzenną. To na gruncie konstytucyjnym zostają bowiem wyznaczone nieprzekraczalne granice prawodawstwa i to kształt unormowań Konstytucji RP determinuje możliwe działania prawotwórcze. W pewnym uproszczeniu, pomijającym kompetencje derogacyjne niektórych organów władzy sądowniczej, przyjąć można, że w systemie prawa stanowionego każda zmiana stanu prawnego wymaga odpowiedniego aktu normatywnego, który ma status źródła prawa, a konstytucyjnie wyznaczone systemowe (ustrojowe) reguły przesądzają o tym, jaki akt może być przedmiotem procesu legislacyjnego oraz jaki będzie skutek danej operacji legislacyjnej z perspektywy systemu prawnego.

[103] Przy czym rada powiatu zgodnie z art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.) może określić datę utraty mocy uchwały zarządu powiatu, czego nie przewiduje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) – zob. art. 41 ust. 2 i 3.

dr Przemysław SOBOLEWSKI
wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu
wykładowca w projekcie LEGIS

UMOWY MIĘDZYNARODOWE I PRAWO ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH W SYSTEMIE ŹRÓDEŁ PRAWA POLSKIEGO

Wprowadzenie

Polski system źródeł prawa ma charakter hierarchiczny. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja RP, która stanowi najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji) i stosowana jest bezpośrednio (art. 8 ust. 2). Do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego należą obok Konstytucji także: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), a w obszarze działania organów, które je ustanowiły, również akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego[1]. Zasady zawierania umów międzynarodowych uregulowane są w Konstytucji RP (art. 88–91), Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów[2] oraz ustawie o umowach międzynarodowych. Biorąc pod uwagę kryterium sposobu zawarcia, umowy międzynarodowe podzielić można na umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz umowy międzynarodowe niewymagające ratyfikacji. Status prawny i miejsce w systemie źródeł prawa umów ratyfikowanych oraz umów, które nie podlegają ratyfikacji, jest zasadniczo odmienny. Szczególnym typem

[1] W doktrynie z treści tego przepisu wywodzona jest zasada domniemania pośredniej inkorporacji wszystkich norm prawa międzynarodowego do porządku krajowego – por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 16.

[2] Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990 poz. 439.

umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji są umowy międzynarodowe, na podstawie których Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Przekazanie takich kompetencji skutkuje prymatem prawa organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego nad wewnętrznymi źródłami prawa (poza Konstytucją RP).

Ratyfikowane umowy międzynarodowe

Konstytucja RP kwalifikuje jako źródła prawa powszechnie obowiązującego jedynie ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1). Ratyfikacja oznacza wyrażenie zgody na związanie państwa treścią umowy międzynarodowej. Ratyfikowanie umowy międzynarodowej stanowi najbardziej uroczysty sposób wyrażenia zgody na związanie państwa umową międzynarodową[3]. Zawieranie umów wymagających ratyfikacji należy do kompetencji RM (art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP), natomiast ratyfikacji umów dokonuje Prezydent RP jako reprezentant Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach zewnętrznych. O ratyfikacji umowy międzynarodowej Prezydent RP zawiadamia Sejm i Senat (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP). Warto zwrócić uwagę na to, że przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej Prezydent RP na podstawie art. 133 ust. 2 Konstytucji RP może zwrócić się do TK o zbadanie zgodności tej umowy z Konstytucją RP[4]. Wykonanie przez Prezydenta RP tego prawa ma charakter fakultatywny[5]. Uprawnienie Prezydenta RP do inicjowania kontroli prewencyjnej umów międzynarodowych wykazuje duże podobieństwo do uprawnienia Prezydenta do inicjowania kontroli prewencyjnej ustaw (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP). Dopuszczalność kontroli prewencyjnej umów międzynarodowych nie wyklucza oczywiście kontroli następczej ich zgodności z Konstytucją RP już po ich ratyfikacji[6].

Zgodnie z dyspozycją art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akty urzędowe Prezydenta RP co do zasady wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa RM (kontrasygnata). Wyjątki od tej zasady zostały enumeratywnie wyliczone w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Wśród tych wyjątków nie została wymieniona ratyfikacja umowy międzynarodowej, co oznacza, że wymaga ona kontrasygnaty premiera[7]. Kontrasygnaty nie wymaga natomiast zarządzenie przez Prezydenta RP ogłoszenia umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw (art. 144 ust. 3 pkt 7 Konstytucji RP). W przypadku niektórych rodzajów umów międzynarodowych ratyfikacja przez Prezydenta RP wymaga wcześniejszej zgody parlamentu albo alternatywnie – zgody wyrażonej w referendum. Uwzględniając kryterium konieczności uzyskania przez Prezydenta RP zgody na ratyfikację umowy, umowy międzynarodowe podzielić można na:

[3] A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe: teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 166.

[4] L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014, s. 181–182.

[5] M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 93.

[6] W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, (w:) M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 125.

[7] M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa…*, op. cit., s. 95.

- umowy ratyfikowane przez Prezydenta RP bez zgody innych organów – tzw. „mała ratyfikacja";
- umowy ratyfikowane przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 Konstytucji RP) – tzw. „duża ratyfikacja";
- umowy ratyfikowane przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie uchwalonej przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów albo w referendum ogólnokrajowym (art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP)[8] – tzw. „wielka ratyfikacja".

Ratyfikacja umowy międzynarodowej jest prawem, a nie obowiązkiem Prezydenta RP[9]. Oznacza to, że nawet po wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy przez parlament w ustawie albo obywateli w referendum Prezydent RP nie jest zobowiązany do jej dokonania[10]. W szczególności ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy przez Prezydenta RP nie zobowiązuje Prezydenta RP do ratyfikacji tej umowy[11]. Ani RM, ani parlament nie dysponują środkami prawnymi, za pomocą których możliwe byłoby zobowiązanie Prezydenta RP do ratyfikacji konkretnej umowy międzynarodowej. Decyzja Prezydenta RP, czy – a jeśli tak, to kiedy – dokonać ratyfikacji, ma charakter fakultatywny[12]. Za wnioskiem takim przemawia przede wszystkim fakt, że w uchwalanej przez parlament na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP ustawie wyrażana jest jedynie zgoda na ratyfikowanie umowy międzynarodowej, a nie określenie czasu, w którym ratyfikacja powinna nastąpić. Ponieważ Prezydent RP nie jest zobowiązany do ratyfikowania umowy międzynarodowej, po uchwaleniu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Prezydent RP ma nieograniczone w czasie prawo do ratyfikacji umowy. Ze względu na fakt, że zgoda na ratyfikację w ustawie nie jest ograniczona w czasie, jeśli Prezydent RP w czasie trwania swojej kadencji nie ratyfikuje umowy, to jego następca może zdecydować się na ratyfikację, nawet jeśli ustawa wyrażająca zgodę uchwalona została w trakcie kadencji jego poprzednika.

Przebieg procesu legislacyjnego w stosunku do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP nie wykazuje znacznych różnic w stosunku do „zwykłego" procesu legislacyjnego. W szczególności istotne jest to, że w procesie tym uczestniczy Prezydent RP, któremu przysługują wszystkie uprawnienia wymienione w art. 122 Konstytucji RP. Prezydent RP może zatem na podstawie art. 122 ust. 5 przekazać ustawę wyrażającą zgodę

[8] Wybór jednego z alternatywnych trybów wyrażenia zgody (ustawą lub w referendum) należy do kompetencji Sejmu, który podejmuje decyzję w trybie uchwały. Podjęcie takiej uchwały wymaga bezwzględnej większości głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

[9] K. Kubuj, *Prezydent może, musi czy powinien ratyfikować umowę międzynarodową? Kilka uwag na tle ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, (w:) J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 470.

[10] Tak trafnie: M. Wiącek, *Komentarz do art. 87*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 81–82.

[11] M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa…*, op. cit., s. 72.

[12] M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa…*, op. cit., s. 96.

na ratyfikację Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia (prezydenckie prawo weta) albo wystąpić do TK z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności takiej ustawy z Konstytucją na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP. Fakt, że Prezydent RP podpisał ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, nie jest równoznaczny ratyfikacji tej umowy albo zobowiązaniu się do ratyfikacji.

Ratyfikacja umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeśli umowa dotyczy:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych;
- wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji RP;
- członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej;
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
- spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja RP wymaga ustawy.

Konieczność uzyskania przez Prezydenta RP zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej w formie ustawy jest wyjątkiem od generalnej zasady, zgodnie z którą Prezydent RP ratyfikuje umowy międzynarodowe bez konieczności uzyskania zgody innego organu. Oznacza to, że wyliczenie umów międzynarodowych, na których ratyfikację konieczna jest zgoda, ma charakter enumeratywny[13]. Wymóg uzyskania zgody parlamentu na ratyfikację umów międzynarodowych dotyczących spraw wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP wynika z ustawy zasadniczej, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego ocena, czy ratyfikacja umowy wymaga uzyskania zgody w formie ustawy, nie zależy od tego, jaki tryb ratyfikacji przewiduje sama umowa, ale od jej treści[14]. Decyzja parlamentu dotycząca wyrażenia zgody na ratyfikację, podobnie jak decyzja Prezydenta RP o ratyfikacji umowy międzynarodowej, jest swobodną decyzją tego organu. Konstytucja RP nie wskazuje żadnych kryteriów, którymi kierować powinni się posłowie i senatorowie w trakcie głosowania.

Wskazane w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP kryteria wyodrębnienia umów, których ratyfikacja wymaga zgody ustawowej, sformułowane są w sposób nieprecyzyjny i umożliwiający różne interpretacje[15]. W szczególności warto zaznaczyć, że konieczność uzyskania zgody w formie ustawy na ratyfikację umowy międzynarodowej, która dotyczyć ma wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji RP, koresponduje z wynikającą z art. 31 ust 3 Konstytucji RP zasadą wyłączności ustawy w zakresie ograniczania w korzystaniu z wolności lub praw konstytucyjnych[16]. Wymóg uzyskania zgody w formie ustawy na ratyfikację umowy międzynarodowej dotyczącej spraw uregulowanych w ustawie ma na celu zapobieżenie określaniu w trybie

[13] M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa…*, op. cit., s. 57; taż, *Przestrzeganie prawa…*, op. cit., s. 99.

[14] M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa…*, op. cit., s. 57.

[15] A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe…*, op. cit., s. 177.

[16] M. Wiącek, *Komentarz do art. 89*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 111.

umów międzynarodowych kwestii, które zostały już poddane regulacji ustawowej przez Sejm, bez akceptacji Sejmu dla treści takiej umowy. W doktrynie od chwili wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP zwraca się uwagę na to, że pojęcie „znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym" może podlegać różnym ocenom[17]. Jest to pojęcie nieostre, a ocena, czy konkretna umowa międzynarodowa wywołuje „znaczne", czy „nieznaczne" obciążenie finansowe państwa, ma charakter subiektywny. Brak też wskazówek do określenia, w jakim horyzoncie czasowym dokonywać należy oceny, jak istotne skutki finansowe wywoła umowa międzynarodowa (w perspektywie ilu lat szacowane powinny być skutki finansowe umowy i czy rozłożenie kosztów na wiele lat wpływa na ich kwalifikację jako „znacznych"). W doktrynie proponuje się uznanie za umowy powodujące znaczne obciążenie budżetu takich umów, które skutkują bezpośrednim, trwałym i stałym obciążeniem budżetu[18]. Taka wykładnia pojęcia „znacznego" obciążenia wydaje się zbyt wąska. Także jednorazowe obciążenie (np. konieczność wpłaty jednorazowo wysokiej kwoty albo przekazania mienia o dużej wartości) może stanowić znaczne obciążenie finansowe państwa[19].

Ze względu na pierwszeństwo umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie przed innymi ustawami po ratyfikacji umowy parlament nie może uchwalać sprzecznych z nią ustaw[20]. Ustawy takie mogłyby zostać zakwestionowane przez TK jako niekonstytucyjne (art. 188 pkt 2 Konstytucji RP). Ze względu na fakt, że parlament nie ma instrumentów, które umożliwiłyby wypowiedzenie umowy międzynarodowej, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej stanowi z perspektywy parlamentu ograniczenie jego kompetencji w zakresie stanowienia prawa na przyszłość, bez możliwości odzyskania tych uprawnień bez kooperacji innych organów.

W doktrynie podnoszony jest pogląd, zgodnie z którym inicjatywa ustawodawcza w stosunku do ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej należy wyłącznie do RM[21]. Stanowisko to nie wynika z treści Konstytucji RP, ale z monopolu rządu na negocjowanie i zawieranie umów międzynarodowych[22]. Argumentacja ta nie jest przekonująca. Kompetencje rządu w zakresie polityki zagranicznej nie ograniczają konstytucyjnego prawa wniesienia inicjatywy ustawodawczej innych podmiotów (art. 118 Konstytucji RP). Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym monopol rządu na prowadzenie polityki zagranicznej skutkuje ograniczeniem prawa inicjatywy ustawodawczej, oznaczałoby, że podmioty inne niż RM nie mogłyby wnosić projektów ustaw, które dotyczą polityki zagranicznej. Nie jest wykluczone, że po zawarciu umowy międzynarodowej rząd (ten sam albo kolejny) nie zdecyduje się wnieść projektu ustawy wy-

[17] M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa…*, op. cit., s. 59.

[18] M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa…*, op. cit., s. 104.

[19] Na fakt, że „znaczne" obciążenie nie musi mieć stałego charakteru, trafnie zwraca uwagę A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe…*, op. cit., s. 183.

[20] M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa…*, op. cit., s. 97.

[21] M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa…*, op. cit., s. 66.

[22] Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP RM prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

rażającej zgodę na ratyfikację tej umowy, ale projekt takiej ustawy wniesie inny podmiot dysponujący prawem inicjatywy ustawodawczej (np. grupa posłów). *Nota bene* otwarta pozostaje kwestia, czy wyrażenie zgody na ratyfikację już zawartej umowy międzynarodowej mieści się w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej.

Konstytucja RP nie rozstrzyga, czy w przypadku ewentualnego uchylenia przez parlament ustawy (przez uchwalenie ustawy uchylającej), w której wyrażono zgodę na ratyfikowanie przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej, kompetencja Prezydenta RP do ratyfikacji tej umowy międzynarodowej wygasa. Z jednej strony można argumentować, że uchwalenie ustawy upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej aktualizuje uprawnienie Prezydenta RP do ratyfikacji tej umowy i jedynie wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność tej ustawy z Konstytucją RP pozbawia Prezydenta RP prawa do ratyfikacji tej umowy. Można także bronić poglądu, że kompetencja Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej trwa tylko tak długo, jak obowiązuje ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację. Jeśli Prezydent RP nie dokona ratyfikacji, zanim ustawa zostanie uchylona, prezydenckie prawo ratyfikacji ustawy wygasa. Literalne brzmienie przepisów Konstytucji RP nie dostarcza wskazówek, który z dwóch wskazanych wariantów należy przyjąć. Odpowiedź zależy od rozstrzygnięcia, jak „silna" jest pozycja parlamentu w procedurze ratyfikacji – tzn. czy parlament może zmienić zdanie i wycofać zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP, uchylając ustawę wyrażającą taką zgodę.

Ratyfikowane umowy międzynarodowe, tak jak ustawy, ogłaszane są w Dzienniku Ustaw i po ogłoszeniu stanowią część krajowego porządku prawnego (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowy międzynarodowe uchwalone za zgodą wyrażoną w ustawie (a zatem w trybie „dużej" lub „wielkiej" ratyfikacji) mają pierwszeństwo przed ustawami (ale nie przed Konstytucją RP). Ratyfikowane umowy międzynarodowe co do zasady stosowane są bezpośrednio, chyba że ich stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy.

Konstytucja RP nie rozstrzyga wprost tego, jakie miejsce w hierarchii źródeł prawa zajmują umowy międzynarodowe, które zostały ratyfikowane przez Prezydenta RP bez zgody wyrażonej w ustawie. W doktrynie wyrażono stanowisko, zgodnie z którym umowy międzynarodowe ratyfikowane bez zgody wyrażonej w ustawie mają pierwszeństwo przed aktami podustawowymi[23]. Za poglądem takim przemawiać mają dwa argumenty: po pierwsze, w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowane umowy międzynarodowe wymienione zostały przed rozporządzeniami, po drugie, art. 188 pkt 3 Konstytucji RP przyznaje TK prawo do badania zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, nie dookreślając, że chodzi tylko o umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, a zatem wszystkimi ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

[23] M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa…*, op. cit., s. 123; podobnie M. Wiącek, *Komentarz do art. 89*, op. cit., s. 107.

Odnosząc się do przedstawionej argumentacji, w pierwszej kolejności warto zauważyć, że kolejność wyliczenia źródeł prawa w treści art. 87 ust. 1 Konstytucji RP nie wydaje się stanowić wskazówki odnośnie do ich wzajemnych relacji. Wprawdzie Konstytucja RP wymieniona jest jako pierwsza, co jest zgodne z zasadą prymatu Konstytucji RP w systemie źródeł prawa (art. 8), ale jako drugie w kolejności wymienione są ustawy, a ratyfikowane umowy międzynarodowe dopiero w trzeciej kolejności. Biorąc pod uwagę to, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawami na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, wymienienie ratyfikowanych umów międzynarodowych w art. 87 ust. 1 po ustawach oznacza, że kolejność wyliczenia w przepisie źródeł prawa nie odpowiada ich hierarchii. Ponadto art. 87 ust. 1 Konstytucji RP nie zawiera żadnych wskazówek na temat relacji wymienionych w nim źródeł prawa do prawa miejscowego. Kolejność wyliczenia źródeł prawa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP stanowić może jedynie argument przemawiający za prymatem umów międzynarodowych ratyfikowanych bez zgody wyrażonej w ustawie nad rozporządzeniami, ale nie nad prawem miejscowym. Odnosząc się do argumentacji opartej na art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, z przepisu tego wynika kompetencja TK do kontroli zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Przepis ten nie dostarcza jednak żadnych wskazówek na temat stosunku ratyfikowanych umów międzynarodowych do prawa miejscowego.

Pogląd, zgodnie z którym umowy międzynarodowe ratyfikowane bez zgody wyrażonej w ustawie nie mają pierwszeństwa przed ustawami, nie powinien budzić wątpliwości. Ustrojodawca wprost rozstrzygnął, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawami, natomiast umowom ratyfikowanym bez ustawowej zgody cechy tej Konstytucja RP nie przypisuje. Przyznanie TK kompetencji do badania zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe ze wszystkimi ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (czyli także umowami ratyfikowanymi bez zgody wyrażonej w ustawie) pośrednio uzasadnia tezę o pierwszeństwie takich umów wobec rozporządzeń. Brak jest natomiast przekonujących argumentów za tezą o pierwszeństwie umów międzynarodowych ratyfikowanych bez zgody wyrażonej w ustawie przed aktami prawa miejscowego. Ustrojodawca nie rozstrzygnął tej kwestii w ustawie zasadniczej — Konstytucja RP bowiem nie zawiera wskazówek na temat stosunku aktów prawa miejscowego do umów międzynarodowych ratyfikowanych bez zgody wyrażonej w ustawie.

Warto także zaznaczyć, że w przypadku sprzeczności pomiędzy normami wynikającymi z przepisów zawartych w umowach międzynarodowych normy wynikające z umów ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo w stosunku do norm rekonstruowanych na podstawie przepisów zawartych w umowach rekonstruowanych na podstawie umów ratyfikowanych bez zgody wyrażonej w ustawie. Jeśli – jak zwrócono uwagę wyżej – umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawami, a umowy ratyfikowane bez takiej zgody pierwszeństwa takiego nie mają, umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie zajmują wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa od umów raty-

fikowanych bez zgody wyrażonej w ustawie i mają pierwszeństwo zastosowania w stosunku do takich umów w przypadku ich wzajemnej sprzeczności.

Nie wydaje się także, że umowy międzynarodowe ratyfikowane w trybie art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, czyli za zgodą wyrażoną przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów albo w referendum ogólnokrajowym, mają pierwszeństwo przed umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną „zwykłą" ustawą. Konieczność uzyskania kwalifikowanej większości głosów w głosowaniu nad ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej nie oznacza, że umowa ratyfikowana na podstawie takiej ustawy uzyska wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa i stosowana będzie z pierwszeństwem w stosunku do umów ratyfikowanych za zgodą wyrażoną „zwykłą" ustawą. Warto przypomnieć, że nawet w stosunku do ustaw większe poparcie dla ustawy podczas prac parlamentarnych nie powoduje, że ustawa tak uchwalona zajmuje wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa w stosunku do ustaw, które uzyskały poparcie mniejszej liczby posłów.

Umowy międzynarodowe niewymagające ratyfikacji

Umowy międzynarodowe, które nie wymagają ratyfikacji, zatwierdzane są przez RM w trybie art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP[24]. W praktyce ponad połowa zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych to umowy zatwierdzane, a nie ratyfikowane[25]. Niestety, na co zwraca się uwagę w doktrynie, Konstytucja RP nie określa, które umowy międzynarodowe powinny podlegać ratyfikacji (Konstytucja RP wskazuje jedynie, kiedy konieczna jest zgoda na ratyfikację wyrażona w formie ustawy)[26].

Umowy międzynarodowe, które nie zostały ratyfikowane, nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego, do których ustrojodawca zaliczył tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), ale jedynie prawa wewnętrznego[27]. Ze względu na unormowanie art. 9 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska zobligowana jest do przestrzegania wszystkich zawartych umów międzynarodowych, także tych, które nie zostały ratyfikowane, ale jedynie zatwierdzone przez RM[28]. Ponieważ umowy międzynarodowe, które nie zostały ratyfikowane, nie mieszczą się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, normy prawne rekonstruowane na podstawie przepisów zawartych w tych umowach nie mogą stanowić podstawy decyzji organów państwa w stosunku do obywateli.

[24] Potwierdza to także art. 12 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych, zgodnie z którym „Związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie".

[25] W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 700.

[26] A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe…*, op. cit., s. 176.

[27] M. Wiącek, *Komentarz do art. 89*, op. cit., s. 107.

[28] W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe…*, op. cit., s. 700.

Prawo organizacji międzynarodowych

Art. 90 Konstytucji RP przewiduje możliwość przekazania przez Rzeczpospolitą Polską organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej. Ze względu na wpływ umowy międzynarodowej, w której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu określone kompetencje, ratyfikacja takiej umowy wymaga szczególnego trybu. Tego rodzaju umowa międzynarodowa ratyfikowana może być za zgodą wyrażoną w ustawie, przy czym ustawa taka wymaga 2/3 większości głosów w Sejmie, wyrażonych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, i takiej samej większości w Senacie (2/3 wyrażonej w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby senatorów). Alternatywnie zgoda na ratyfikację może zostać wyrażona w referendum ogólnokrajowym. Warto przypomnieć, że Traktat akcesyjny ratyfikowany został w trybie art. 90 ust. 3 Konstytucji, czyli w referendum ogólnokrajowym: w referendum przeprowadzonym w niach 7–8 czerwca 2003 r. wyrażona została zgoda na ratyfikację Traktatu ateńskiego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r., który stanowił podstawę przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do UE Decyzję na temat wyboru trybu ratyfikacji tego rodzaju umowy podejmuje Sejm w uchwale. Art. 90 Konstytucji RP zaprojektowany został jako podstawa integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską i konstytucyjna podstawa obowiązywania w Rzeczypospolitej Polskiej prawa UE[29]. Z tego powodu przepis ten określany jest jako „klauzula europejska"[30]. Konsekwencją przekazania kompetencji w trybie art. 90 Konstytucji RP jest uzyskanie przez organizację międzynarodową prawa do stanowienia norm wiążących dla Rzeczypospolitej Polskiej[31].

Umowa międzynarodowa przewidująca przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach podlega kontroli TK co do zgodności z Konstytucją RP (zarówno kontroli prewencyjnej na wniosek Prezydenta RP, jak i kontroli następczej)[32]. W wyroku z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04[33], TK stwierdził, że „przekazanie kompetencji »w niektórych sprawach« rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej". W doktrynie wyrażono jednak także odmienne stanowisko, zgodnie z którym dopuszczalne byłoby całkowite przekazanie „pewnych dziedzin aktywności państwa do kompetencji organów ponadnarodowych"[34]. Przekazanie kompetencji nie podważa roli Konstytucji jako najważniejszego i nadrzędnego źródła prawa. Podstawą prawną pierwszeństwa prawa UE (nie tylko pierwotnego, ale także wtórnego) wobec prawa krajowego

[29] M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa…*, op. cit., s. 61.

[30] M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa…*, op. cit., s. 108.

[31] A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe…*, op. cit., s. 202.

[32] A. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 244.

[33] OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49.

[34] B. Opaliński, *Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 4, s. 91.

(ustaw, rozporządzeń i prawa miejscowego, ale nie Konstytucji) jest art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Konsekwencją nadrzędności Konstytucji RP nad prawem organizacji międzynarodowych, którym przekazano kompetencje organów państwowych, jest dopuszczalność kontroli zgodności z Konstytucją RP prawa wtórnego UE przez TK[35].

Podsumowanie

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP zawiera rozbudowane regulacje dotyczące zawierania umów międzynarodowych i ich miejsca w systemie prawa polskiego. Regulacje te nie są jednak wystarczająco precyzyjne, aby dostarczyć odpowiedzi na wszystkie pytania. Ustrojodawca odmiennie traktuje umowy podlegające ratyfikacji oraz te, które nie podlegają ratyfikacji, ale zatwierdzeniu. Ratyfikacja umów międzynarodowych jest kompetencją Prezydenta RP, który ma jedynie prawo, a nie obowiązek jej dokonać. Konstytucja RP wyróżnia trzy rodzaje umów ratyfikowanych: ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, ratyfikowane bez ustawowej zgody oraz umowy przewidujące przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, których ratyfikacja wymaga zgody ustawowej lub wyrażonej przez społeczeństwo w referendum.

Umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie zajmują w hierarchii źródeł prawa polskiego drugie miejsce po Konstytucji RP, a przed ustawami oraz innymi aktami prawa krajowego. Jak zwrócono uwagę wyżej, zgodę na ratyfikację udziela parlament, wątpliwe jest natomiast to, czy po uchwaleniu ustawy wyrażającej taką zgodę parlament może zmienić zdanie i pozbawić Prezydenta RP prawa do ratyfikacji, uchylając ustawę, w której wyrażono zgodę na ratyfikację. Umowy ratyfikowane bez zgody wyrażonej w ustawie nie korzystają z pierwszeństwa wobec ustaw. Zajmują one jednak wyższą pozycję w systemie źródeł prawa niż rozporządzenia, ale nie akty prawa miejscowego. Umowy międzynarodowe, które nie zostały ratyfikowane, ale zatwierdzone, nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza, że przepisy zawarte w tych umowach nie mogą stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięć wobec obywateli. Nowatorskim rozwiązaniem obecnej Konstytucji RP jest art. 90, który przewiduje możliwość przekazania przez Rzeczpospolitą Polską organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten stanowił konstytucyjną podstawę przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do UE.

[35] L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności…*, op. cit., s. 59.

Anna MARKOWSKA
wykładowca w projekcie LEGIS

ZASADA PRAWIDŁOWEJ LEGISLACJI W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Wprowadzenie

Zasada prawidłowej legislacji[1] w doktrynie prawa, w orzecznictwie TK, a także w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych nazywana jest również „zasadą poprawnej legislacji"[2], „zasadą przyzwoitej legislacji"[3] oraz „zasadą rzetelnej legislacji"[4]. W piśmiennictwie oraz orzecznictwie wprawdzie sporadycznie, ale można spotkać się również z określeniami: „zasady dobrej legislacji"[5], „wymagania poprawnej legislacji"[6], „standardy rzetelnej legislacji"[7], „reguły prawidłowej legislacji"[8]. **Pomimo licznych przypadków odwoływania się do tej zasady oraz**

[1] Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 6/15, OTK ZU A/2018, poz. 24; z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153; postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 15/16.

[2] Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2; z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51.

[3] Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37; z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50.

[4] Wyrok TK: z dnia 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53; z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51.

[5] Wyrok TK z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 4.

[6] Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154; z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13.

[7] Wyrok TK z dnia 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53.

[8] Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94, OTK ZU 1995, poz. 2.

ugruntowanego orzecznictwa w tym przedmiocie nie została wykształcona jednolita praktyka w używaniu jednej z wyżej wymienionych nazw i dlatego w większości przypadków określenia te stosowane są zamiennie, na zasadzie synonimów. Sam TK w jednym orzeczeniu[9] potrafi używać wymiennie terminów „zasada prawidłowej legislacji" i „zasada przyzwoitej legislacji". Powyższe nie oznacza jednak, że nie były podejmowane próby wskazania najwłaściwszej nazwy. Na przykład, jak wskazał T. Zalasiński, „najodpowiedniejsze wydaje się być odwołanie do kryteriów »prawidłowości« działań prawodawcy, gdyż istota omawianej zasady sprowadza się do wyznaczenia prawodawcy konstytucyjnych standardów »prawidłowości« działania, określanych z punktu widzenia takich wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i pewność prawa. Inną kwestią jest natomiast dokonywanie kwalifikacji moralnych czy też etycznych związanych z oceną »przyzwoitości« poczynań ustawodawcy. Chodzi bowiem nie o to, czy działalność ta jest »przyzwoita«, lecz o to, czy jest »prawidłowa« z punktu widzenia koncepcji demokratycznego państwa prawnego oraz wynikającej z niej zasady zaufania do państwa i prawa"[10].

Innymi problemami podnoszonymi także w kontekście wskazania właściwej nazwy dla omawianego terminu jest kwestia używania sformułowania „zasada", „reguła" czy „dyrektywa" poprawnej legislacji, a także stosowanie właściwej liczby (pojedynczej albo mnogiej) przy powoływaniu się na tę zasadę. Problem ten też w sposób jednoznaczny nie został rozstrzygnięty w doktrynie. Niezależnie jednak od przyjętych upodobań w zakresie używania któregokolwiek z przytoczonych wyżej terminów podkreślenia wymaga, że nie wpływa to na samo znaczenie (treść) tej zasady oraz płynących z niej dyrektyw.

Niemniej jednak po dokonaniu analizy piśmiennictwa oraz orzecznictwa wydaje się, że najczęściej dla określenia tej zasady wskazywana jest nazwa „zasada prawidłowej legislacji" i właśnie ten termin będzie używany w niniejszym artykule.

Geneza zasady prawidłowej legislacji

Zasada prawidłowej legislacji nie wynika *expressis verbis* z przepisów Konstytucji RP, lecz została wywiedziona przez TK z jej art. 2, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Do chwili obecnej doktryna prawa nie wypracowała jednej powszechnie akceptowalnej definicji „państwa prawa", stanowiąc ogólnie, że są to zbiory reguł odnoszących się do zasad działania organów i instytucji władzy publicznej, a konkretniej, że klauzula ta wymaga, aby „podstawą struktur i funkcjonowania władzy publicznej było prawo, ujęte w koherentnym systemie, stanowione zgodnie z demokratycznymi procedurami oraz respektujące wartości

[9] Wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126.

[10] T. Zalasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 42–43.

demokratyczne, z godnością i wolnością jednostki, jako wartościami najwyższymi"[11]. Przyjęta interpretacja zasady państwa prawa uczyniła z niej niezwykle pojemny zbiór[12], w skład którego wchodzą inne bardziej szczegółowe zasady, które w orzecznictwie nazywane są zasadami pochodnymi pierwszego i drugiego stopnia albo zasadami głównymi i szczegółowymi. Znakomita część doktryny do zasad pierwszego stopnia czy też zasad głównych zalicza przede wszystkim zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (nazywaną inaczej zasadą lojalności państwa względem obywateli) oraz zasadę poprawnej legislacji wraz z licznymi innymi zasadami drugiego stopnia (zasadami szczegółowymi), które wchodzą w skład tych zasad[13]. Natomiast sama klasyfikacja, które z zasad pochodnych drugiego stopnia (zasad szczegółowych) zaliczane są do zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a które do zasady poprawnej legislacji, nie jest już tak oczywista i jednoznaczna. Jedynie jako przykład można wskazać, że ochrona praw słusznie nabytych czy też ochrona interesów w toku raz jest traktowana jako pochodna zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa[14], a innym razem jako pochodna zasady prawidłowej legislacji[15]. W piśmiennictwie można znaleźć również stanowiska, że wszystkie zasady wywodzone z zasady państwa prawa mają charakter pochodny i dlatego nie należy ich przypisywać do którejkolwiek z przytoczonych powyżej zasad.

Przedstawione uwarunkowania czynią z zasady prawidłowej legislacji zasadę wyjątkową, gdyż z jednej strony, z uwagi na brak jednolitej definicji oraz brak jej stałych elementów składowych, mogłoby się wydawać, że jest ona mało precyzyjna, a z drugiej strony właśnie brak tych kwestii uczynił z niej zasadę niezwykle drobiazgową, dookreślaną za pomocą wielu szczegółowych dyrektyw wchodzących w jej skład.

Wyjątkowość zasady prawidłowej legislacji przejawia się również w tym, że proces jej powstania wyglądał inaczej niż w przypadku pozostałych zasad konstytucyjnych. Zazwyczaj, jak podniesione zostało to w doktrynie, w pierwszej kolejności dochodzi do sformułowania głównej zasady prawa, a następnie wywodzone są z niej inne dyrektywy szczegółowe[16]. W analizowanym przypadku natomiast zbiorcze pojęcie „zasady prawidłowej legislacji" wykształciło się dopiero wskutek funkcjonowania w systemie szeregu innych „bardziej szczegółowych" zasad konstytucyjnych[17]. W tym miejscu warto podkreślić, że na obecne rozumienie zasady prawidłowej legislacji niekwestionowany wpływ miało orzecznictwo TK, który po raz pierwszy stwierdził

[11] S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej. Polskie dyskusje o państwie i prawie*, Warszawa 1995, s. 63–65.

[12] A. Bałaban, *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, „RPEiS" 2018, z. 1.

[13] M. Zubik, L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2 uzup., Warszawa 2016, s. 127 i n.

[14] Ibidem, s. 127 i 136.

[15] K. Działocha, T. Zalasiński, *Zasady prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „PL" 2006, nr 3, s. 16.

[16] Ibidem.

[17] Ibidem.

niekonstytucyjność przepisów, powołując się na jedną z jej szczegółowych dyrektyw, tj. zasadę niedziałania prawa wstecz, w orzeczeniu z dnia 30 listopada 1988 r.[18], natomiast w wyroku z dnia 13 września 2005 r.[19] **zasada prawidłowej legislacji została już powołana jako samodzielny wzorzec konstytucyjny** wywodzący się z art. 2 Konstytucji RP.

Dyrektywy zasady prawidłowej legislacji

Jak już wskazano powyżej, ani w **orzecznictwie, ani w literaturze przedmiotu nie został ustalony ostateczny (zamknięty) katalog dyrektyw wchodzących w skład zasady prawidłowej legislacji**. Jednakże wielokrotnie wskazywane są jej istotne elementy, które – przywoływane przez TK w licznych orzeczeniach – dają możliwość odkodowania jej najbardziej istotnych składników. Niewątpliwie przy ustaleniu właściwej systematyki składników wchodzących w skład zasady prawidłowej legislacji pomocny może być pogląd S. Wronkowskiej, zgodnie z którym wszystkie składniki zasady prawidłowej legislacji zostały podzielone na zbiory trzech dyrektyw. Do pierwszego z nich zaliczyć można reguły dokonywania zmian w systemie prawa, które skutkują zmianą sytuacji prawnej jednostek, do drugiego – reguły określające to, jak muszą być kształtowane przepisy prawne, aby nie miały charakteru pozornego, natomiast trzeci zbiór tworzą reguły dotyczące określoności przepisów prawa. Z kolei według T. Zalasińskiego zasada prawidłowej legislacji dzieli się na cztery „zasady główne" i „szereg zasad szczegółowych". Do zasad głównych, zdaniem T. Zalasińskiego, zaliczyć należy „zasadę niedziałania prawa wstecz", „zasadę ochrony praw nabytych", „zasadę odpowiedniej *vacatio legis*" oraz „zasadę określoności przepisów prawa". Natomiast do katalogu zasad szczegółowych zaliczone zostały zasady, które wiążą się z powołanymi wyżej zasadami głównymi i są to: „zasada *pacta sunt servanda*", „zasada poszanowania interesów w toku", „zasada nakazująca prawidłowe konstruowanie przepisów przejściowych" oraz „zasada zakazująca zmianę prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego"[20]. Natomiast R. Romanowski wskazał, że wszystkie wymienione wyżej dyrektywy wchodzą w skład zasady prawidłowej legislacji i dodatkowo uzupełnił ten katalog jeszcze o „zasadę proporcjonalności" oraz „zasadę przestrzegania zasad techniki prawodawczej[21]. W praktyce legislacyjnej można się spotkać również ze stanowiskiem, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa również jest zasadą wchodzącą w skład zasady prawidłowej legislacji.

Podejmując próbę zdefiniowania zasady prawidłowej legislacji na podstawie jej elementów składowych, można przyjąć, że służy ona formułowaniu celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem, po to aby w państwie funkcjonował spójny i jednolity system prawny[22].

[18] Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88, OTK ZU 1988, poz. 6.

[19] Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92.

[20] T. Zalasiński, *Zasada prawidłowej…*, op. cit., s. 50–51.

[21] R. Romanowski, *Znaczenie dochowania zasady prawidłowej legislacji w praktyce (na przykładzie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji)*, „PL" 2018, nr 1.

[22] M. Zubik, L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, op. cit., s. 144.

Niezależnie od dokonanego wyżej podziału zauważyć należy, że wszystkie przytoczone dyrektywy splatają się ze sobą, zatem niewłaściwym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie ostrej granicy rozdzielającej każdą z nich. Dlatego **przytaczane w literaturze przedmiotu podziały należy traktować konwencjonalnie bardziej jako narzędzie opisu i wyjaśnienia niż jako zbudowanie typologii zasady prawidłowej legislacji**. Ponadto z uwagi na liczne orzecznictwo TK w tym zakresie trzeba mieć na uwadze również to, że znaczenie poszczególnych dyrektyw tworzących zasadę prawidłowej legislacji może ulegać modyfikacjom, a raz nadany sens danej dyrektywie nie oznacza jej niezmienności[23]. Tym samym należy przyjąć, że wymienione elementy składowe zasady prawidłowej legislacji stanowić mają zbiór reguł, zasad, wskazówek przydatnych prawodawcy chcącemu tworzyć „dobre prawo". Dlatego stworzenie katalogu zamkniętego dyrektyw wchodzących w skład zasady prawidłowej legislacji nie jest możliwe. Natomiast możliwa jest charakterystyka tych dyrektyw, która pozwoli zrozumieć ich znaczenie w procesie stanowienia prawa.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również **zasadą lojalności państwa względem obywateli**, pokrywa się w znacznym stopniu z wypracowaną przez ETPC zasadą przewidywalności prawa[24]. Zgodnie z nią uprawnienia przyznawane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru pozornego (niemożliwego do zrealizowania) z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z nich. Respektowanie przedmiotowej zasady obejmuje po stronie państwa zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne oraz nakaz usuwania przeszkód prawnych uniemożliwiających korzystanie z danego prawa. W myśl tej zasady regulacje prawne powinny zapewniać jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale również zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpłynąć na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych. Zatem jak wynika z orzecznictwa TK, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą[25]. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak i ma też prawo oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według własnych preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki

[23] J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia i Analizy. Studia Politologiczne" 2009, nr 13, s. 14–15.

[24] M. Zubik, L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, op. cit., s. 127.

[25] J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 205.

jako autonomicznej, racjonalnej istoty[26]. **Zasada zaufania obywateli do państwa nazywana jest również zasadą lojalności państwa wobec obywateli i polega na zapewnieniu jednostki, że regulacja prawna nie zostanie na ich niekorzyść zmieniona w sposób arbitralny i zaskakujący.** Powyższe nie oznacza jednak, że państwo nie ma prawa zmieniać regulacji prawnych, w tym na niekorzyść jednostki, lecz przy zmianie tej zobowiązane jest ono nie postępować w sposób arbitralny dla jednostki czy też zaskakujący[27].

Zasada nieretroaktywności prawa (*lex retro non agit*) jest także zasadą skierowaną do organów stanowiących prawo, **aby wprowadzanym przepisom nie nadawały mocy wstecznej, gdyż prawo co do zasady powinno działać na przyszłość**. Niedopuszczalne jest bowiem – w świetle orzecznictwa TK – stanowienie norm z mocą wsteczną, jeżeli podmioty, których normy te dotyczą, nie mogą racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej takiego działania nie usprawiedliwiają[28]. Respektowanie tej zasady ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa karnego i jest swoistym gwarantem, że działanie, które w chwili podejmowania nie stanowiło przestępstwa, nie stanie się nim po jakimś czasie[29]. **Zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru absolutnego**, co oznacza, że w wyjątkowych sytuacjach, w celu realizacji innej wartości konstytucyjnej, określonej w danym stanie prawnym jako ważniejszej, przepisy prawne mogą wejść w życie z mocą wsteczną. Powyższe twierdzenie znalazło odzwierciedlenie również w art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[30], który stanowi, że przepisy tej ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Ponadto dopuszcza się wyjątki od niedziałania prawa wstecz w sytuacji, gdy nowe prawo jest bardziej korzystne dla jednostki (podmiotów)[31].

Zasada ochrony praw nabytych, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, jest ściśle związana z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W myśl przedmiotowej zasady ochronie podlegają jednakowo prawa nabyte wskutek stosowania prawa (wydania wyroku albo decyzji), jak i wskutek nabycia prawa przyznanego na podstawie ustawy. **Ochrona praw nabytych dotyczy nie tylko praw majątkowych, ale także praw podmiotowych**[32].

[26] Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97.

[27] Wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08, OTK ZU nr 9A/2008, poz. 157.

[28] Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6.

[29] Wyrok TK z dnia 7 grudnia 1993 r., sygn. akt K 7/93, OTK ZU nr 3–4/2000, poz. 49; z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144.

[30] Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

[31] *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.

[32] Wyrok TK z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04, OTK ZU nr 4/ A/2006, poz. 40; z dnia 30 marca 2005 r., sygn. akt K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28.

Ochronie nie podlegają jednak wszystkie oczekiwania, lecz jedynie te, które są maksymalnie ukształtowane, czyli takie, które zasadniczo spełniają wszystkie przesłanki nabycia danego prawa. Zasada ochrony praw nabytych, podobnie jak zasada niedziałania prawa wstecz, nie ma charakteru absolutnego, tj. nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, jednak prawodawca, cofając lub ograniczając prawa nabyte, musi spełnić szereg innych warunków konstytucyjnych (tj. obowiązany jest wskazać inne zasady konstytucyjne oraz wyjaśnić, dlaczego zasadzie tej przyznaje pierwszeństwo przed zasadą praw słusznie nabytych, a także musi uzasadnić, czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, oraz czy podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji)[33].

Zasada ustanowienia odpowiedniego okresu dostosowawczego (odpowiedniej *vacatio legis*) stanowi jeden z fundamentów europejskiej kultury prawnej i jest ściśle powiązana z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą *lex retro non agit*. Zgodnie z orzecznictwem TK **nakaz ustanowienia właściwego okresu dostosowawczego dotyczy wszystkich regulacji adresowanych do obywateli**, a nie tylko tych, które rodzą prawa podmiotowe. Za właściwy (odpowiedni) okres dostosowawczy Trybunał uznaje taki okres, w którym adresaci nowej regulacji prawnej będą mogli dostosować do niej swoje działania zgodnie z nowymi wymogami. Owa odpowiedniość powinna być zróżnicowana – także w zależności od tego, czy należycie prowadzone były konsultacje z zainteresowanymi podmiotami, czy też dane rozwiązania wprowadzone zostały *ad hoc*[34]. **Zasada kształtowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* daje zatem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej.** Ustawodawca może z niej zrezygnować, decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki[35]. Zasada formułowania właściwego okresu dostosowawczego została uszczegółowiona wprost w art. 4 w ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być także dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

[33] Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165.

[34] Wyrok TK: z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2; z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8; z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1.

[35] *Proces prawotwórczy…*, op. cit., Warszawa 2015.

Istotną sprawą poruszaną przy okazji opisywania zasady kształtowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi również kwestia dokonywania zmian prawa podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego. Początkowo każda zmiana podatkowa w tym okresie traktowana była jako naruszenie zasady *lex retro non agit* oraz zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Natomiast z czasem w doktrynie zaczęły pojawiać się poglądy, że zmiana taka może być uzasadniona ważnym interesem państwa (w postaci przeciwdziałania oszustwom i nadużyciom podatkowym), który zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi uzasadniony przypadek odstąpienia od rygorystycznych zasad w kształtowaniu okresu dostosowawczego. Eliminowanie bowiem z systemu podatkowego uregulowań szkodliwych z punktu widzenia interesów państwa ma na celu ochronę dobra wspólnego[36].

Zasada określoności przepisów prawa wiąże się z jednym z najczęstszych uchybień prawodawcy w procesie kształtowania przepisów. TK niejednokrotnie zwracał uwagę na potrzebę respektowania przez organy powołane do stanowienia prawa postulatu jasności, określoności i zrozumiałości wydawanych przez te organy przepisów. **Postulat jasności prawa zazwyczaj utożsamiany jest z komunikatywnością oraz powszechną zrozumiałością prawa** i zgodnie ze stanowiskiem doktryny składa się on z dwóch elementów: „materialnego, tj. nakazu kształtowania systemu prawa w sposób przejrzysty i zrozumiały dla adresatów oraz formalnego, tj. nakazu kształtowania prawa w sposób precyzyjny, pozbawiony wewnętrznych sprzeczności"[37]. Kształtowanie przepisów prawnych z naruszeniem zasady określoności przepisów prawa rodzi niepewność po stronie adresatów co do treści przysługujących im praw i nakładanych na nich obowiązków, zwłaszcza gdy przepis stwarza dla organów stosujących przepis zbyt dużą swobodę, a nawet dowolność[38]. W tym miejscu podkreślenia jednak wymaga, że nie każde nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają bowiem tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia TK. Do wyjątków należą bowiem sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób i przy przyjęciu różnych metod wykładni nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją RP[39].

Zasada poszanowania interesów w toku w doktrynie często powoływana jest razem z zasadą ochrony praw nabytych i **polega na kształtowaniu odpowiednich przepisów przejściowych**, tak aby podmioty dotknięte zmianą prawa mogły dokończyć swoje przedsięwzięcia na podstawie wcześniejszych regulacji[40]. Ochrony interesów w toku w żadnym jednak razie nie można traktować jako zasady równoznacznej z gwarancją niezmienności prawa, w szczególności wiecznego trwania określonych przywilejów. Jest bowiem oczywiste, że ustawodawca dysponuje

[36] J. Kulicki, *Zasady przyzwoitej legislacji w procesie stanowienia prawa podatkowego*, „Analizy BAS" 2010, nr 4.

[37] T. Zalasiński, *Zasada prawidłowej…*, op. cit., s. 183.

[38] Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32.

[39] Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90.

[40] Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 13.

możliwością ograniczania uprawnień i znoszenia przywilejów; najlepszym przykładem takich działań ustawodawców jest ewolucja prawa własności, które początkowo uznawane za prawo absolutne, aktualnie we wszystkich porządkach prawnych podlega licznym ograniczeniom ustawowym. Trzeba więc uznać, że prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym, w toku swego istnienia mogą podlegać modyfikacjom[41].

Zasada dotycząca nakazu przestrzegania zasad techniki prawodawczej oznacza, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego, które zostały zawarte w ZTP. Zgodnie ze stanowiskiem TK akt ten jest wiążący dla prawodawcy, natomiast nie wiąże bezpośrednio ustawodawcy, jednakże ustawodawca bez ważnych powodów nie powinien odstępować od zasad tam zawartych[42]. ZTP stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego[43]. Według ZTP przepisy aktu prawnego powinny być zredagowane tak, aby w sposób zrozumiały dla adresatów wyrażały intencję prawodawcy. W tym miejscu wyraźnego zaznaczenia wymaga to, że nie każde naruszenie zasad techniki prawodawczej będzie jednocześnie stanowiło naruszenie zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady prawidłowej legislacji, zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem i stanowiskiem doktryny w omawianym przypadku chodzi wyłącznie o naruszenie „istotne"[44].

Podsumowanie

Zasada prawidłowej legislacji stanowi konstytucyjną zasadę prawną wywiedzioną przez TK z zasady demokratycznego państwa prawa. Pomimo bogatego orzecznictwa oraz ugruntowanego stanowiska doktryny zasada ta nie doczekała się jednak jednolitej definicji ani ukształtowanego, ostatecznego katalogu dyrektyw wchodzących w jej skład. Niemniej jednak przedstawiony w niniejszym artykule katalog dyrektyw w literaturze prawa uznawany jest przez większość środowiska naukowego jako katalog podstawowych zasad, przez pryzmat których wykładana jest zasada prawidłowej legislacji. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny nie ulega wątpliwości, że zasada prawidłowej legislacji zawdzięcza swój szybki rozwój pogarszającej się jakości polskiej legislacji, która to niejako wymusza pogłębianie zakresu jej znaczenia.

[41] Wyrok TK z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75.

[42] K. Stępniak, *Relacje między zasadami techniki prawodawczej a zasadami poprawnej legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2017, nr 1.

[43] Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1073/14.

[44] Ibidem.

dr Joanna KNAPIŃSKA
wykładowca w projekcie LEGIS

GŁÓWNE ZASADY WYWODZONE Z ZASADY PRAWIDŁOWEJ LEGISLACJI W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Wprowadzenie

Zasada prawidłowej (przyzwoitej) legislacji to zasada konstytucyjna wywodzona z art. 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie TK jest ona uznawana za składową zasady bezpieczeństwa prawnego. W treść zasady przyzwoitej legislacji wpisują się głównie: zasada określoności przepisów prawa, ochrona praw słusznie nabytych i ekspektatyw, zakaz działania prawa wstecz (*lex retro non agit*), ochrona interesów w toku oraz nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*). Rozumienie tych zasad zostało przedstawione w wielu orzeczeniach TK.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Oznacza to **obowiązek oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa oraz takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji oraz procedur demokratycznych, które respektować będą wymogi państwa prawnego**[1]. Z przepisu tego wynika zasada bezpieczeństwa prawnego. Ma ona podstawowe znaczenie dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego i stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych. Zasada ta uznawana jest za fundament państwa prawnego[2]. Oznacza ona, że państwo powinno zapewniać jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiać jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu

[1] W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 2 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 10–15.

[2] P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 223.

o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą za sobą pociągnąć.

Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Zasada ta określana jest w orzecznictwie TK także jako **zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych**. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą **pułapką dla obywatela**, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. „Pułapka prawna" może polegać na tym, że obywatel, opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmuje istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia), a następnie – gdy okaże się, że decyzje organu były błędne – ponosi wszelkie konsekwencje tych błędów[3].

W treść tak rozumianej zasady bezpieczeństwa prawnego wpisuje się zasada prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, na którą składają się przede wszystkim:

- zasada określoności przepisów prawa,
- ochrona praw słusznie nabytych i ekspektatyw,
- zakaz działania prawa wstecz (*lex retro non agit*),
- ochrona interesów w toku,
- nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*).

Zasada określoności przepisów prawa

Zasada ta oznacza **„wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny"**, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności"[4]. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

[3] Zob. orzeczenia TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08, OTK ZU nr 9A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. akt P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4; 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 64; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97.

[4] Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2.

Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista oraz pozwalała na wyegzekwowanie[5].

Każdorazowo ocena, czy ustawodawca dochował nakazu określoności przepisów, czyli test określoności prawa, zależy od kilku czynników, zwłaszcza od rodzaju regulowanej materii, kategorii adresatów, do których kierowane są przepisy, a przede wszystkim charakteru tych przepisów, tzn. czy są to normy ograniczające (i w jakim stopniu) prawa i wolności konstytucyjne i nakładające obowiązki na ich adresatów[6]. Dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania, jest – obok prawa karnego – także prawo daninowe[7].

Przykładem przepisu, który został zakwestionowany przez TK ze względu na brak precyzji, jest art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[8]. W wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r.[9] TK stwierdził, iż wskazany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W zakwestionowanym przepisie ustawodawca skonstruował definicję „sytuacji kryzysowej", przez którą należało rozumieć „sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych".

TK stwierdził, iż definicja „sytuacji kryzysowej" sformułowana na użytek ustawy, w zakresie, w jakim jest oparta o przesłankę „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych", zamiast wyjaśniać znaczenie użytego przez ustawodawcę terminu, zaciemnia go, tłumacząc nieznane pojęcie poprzez używanie równie niejasnego zwrotu. Podjęcie próby wyjaśnienia pojęcia „sytuacja kryzysowa" za pomocą jeszcze bardziej skomplikowanego i niejasnego terminu „więzi społeczne" prowadzi do naruszenia zasad techniki prawodawczej. Brak dostatecznej określoności przepisu powoduje w konsekwencji niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków.

Należy jednak pamiętać, iż każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się może w trakcie stosowania prawa do pełniejszego wyrażenia wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego. Można

[5] Wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33.

[6] Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164.

[7] Zob. wyroki TK z dnia: 10 października 1998 r., sygn. akt K 39/97, OTK ZU nr 5/1998, poz. 99; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 22 maja 2002 r., Đygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33.

[8] Dz. U. poz. 590, z późn. zm.

[9] Sygn. akt K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51.

nawet sformułować tezę, iż nadmierna kazuistyka w konkretnych sytuacjach prowadzić może do deformacji idei państwa prawnego. **Nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności**[10]. Stwierdzenie niezgodności przepisu z Konstytucją RP uzasadnia jego niejasność wówczas, gdy jest ona „tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa", przy czym „pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające"[11].

Ochrona praw słusznie nabytych i ekspektatyw

Stosowanie tej zasady zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, a także **praw nabytych *in abstracto*** (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie) oraz **ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych**, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy[12]. **Ograniczanie praw nabytych można uznawać za zgodne z Konstytucją RP pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań rekompensujących te ograniczenia**, zwłaszcza wtedy, gdy jest to konieczne z powodu potrzeby wyeliminowania norm prawnych wadliwych systemowo lub aksjologicznie[13].

Zasada ochrony praw słusznie nabytych **nie ma jednak charakteru absolutnego**. Zdaniem TK, aby ocenić dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy rozważyć to, czy:

- podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne;
- nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;

[10] Postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36.

[11] Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; zob. także wyroki z dnia: 12 września 2005 r., sygn. akt SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126; 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15; 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80; 29 lipca 2014 r., sygn. akt P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79; 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13.

[12] Zob. orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, OTK ZU 1992, poz. 7, oraz wyroki z dnia: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114; 30 marca 2005 r., sygn. akt K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28; 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87; 18 września 2006 r., sygn. akt SK 15/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 106.

[13] R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 64–65. Zob także: M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008; M. Jackowski, *Ekspektatywa jako przedmiot ochrony konstytucyjnej*, „PiP" 2007, z. 11, s. 93–101, oraz wyroki TK z dnia: 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1.

- wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych;
- prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji[14].

Zasada ta nie rozciąga się również na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Dał temu wyraz TK, który w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r.[15] pozytywnie ocenił przepisy ustawy dezubekizacyjnej[16], obniżającej świadczenia emerytalne członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. W ocenie TK uprzywilejowane prawa emerytalne zostały nabyte niegodziwie przez funkcjonariuszy. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe[17].

TK w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, iż zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce albo innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw[18].

Zakaz działania prawa wstecz (*lex retro non agit*)

Prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość", wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie. **Można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów**, nadając normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważkie powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm. Działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji RP, **o ile tak wprowadzone**

[14] Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50; zob. także wyroki z dnia: 18 września 2006 r., sygn. akt SK 15/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 106; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54.

[15] Sygn. akt K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15.

[16] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 145).

[17] Zob. także wyroki TK z dnia: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8.

[18] Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; zob. też wyroki TK z dnia: 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1.

przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów[19].

TK pokreślił tę zasadę w wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r.[20], w którym stwierdził, iż § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin[21], w zakresie, w jakim odnosi się do dopłaty do wypoczynku, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Według „starych" zasad, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych, które mogą być przyznane funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin[22], wysokość dopłaty do wypoczynku wynosiła 736,82 zł. Według nowych – 238 zł (czyli ponad trzykrotnie mniej). Nowe zasady weszły w życie z dniem 20 marca 2010 r. wraz z przepisem przejściowym stanowiącym, iż: „Do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r., złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się przepisy tego rozporządzenia", a więc przepisy nowe.

Zdaniem TK nabycie prawa do dopłaty jest stanem faktycznym, który rozpoczyna się w związku z pełnieniem służby w danym roku kalendarzowym i kończy się wraz ze złożeniem wniosku o dopłatę do wypoczynku. To znaczy, że wysokość dopłaty do wypoczynku powinna zostać ustalona na podstawie stanu prawnego istniejącego w chwili nabycia prawa do dopłaty świadczenia. Pozostałe zdarzenia, takie jak rozpatrzenie wniosku i wypłata świadczenia, są konsekwencją złożonego wniosku. Stan prawny obowiązujący w momencie ich realizacji nie może obniżać wysokości wypłacanego dodatku. Uprawniony, składając wniosek do dopłaty do wypoczynku, zasadnie miał prawo oczekiwać otrzymania dopłaty w wysokości obliczonej zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym na dzień składania wniosku. Zmiana stanu prawnego wprowadzona po złożeniu wniosku, kształtująca na nowo, w sposób mniej korzystny sytuację prawną uprzednio zakończoną złożeniem wniosku, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz.

Jak już wskazano, zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego i w szczególnie uzasadnionych przypadkach prawodawca może od niej odstąpić. TK wskazywał jednak, że jej złamanie możliwe jest jedynie w sytuacjach wyjątkowych, a przemawiać za tym musi inna zasada prawnokonstytucyjna. TK stwierdził m.in., że „szczególne okoliczności" winny być rozu-

[19] Zob. wyroki TK z dnia: 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92, OTK ZU 1993, poz. 6; 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30; zob. też wyroki TK z dnia: 25 września 2014 r., sygn. akt K 49/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 94; 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 64; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99, OTK ZU nr 7/1997, poz. 166; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29. 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81; 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76 oraz orzeczenie TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256.

[20] Sygn. akt P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39.

[21] Dz. U. poz. 177, z późn. zm.

[22] Dz. U. poz. 450.

miane jako sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji RP[23]. Możliwe są od niej odstępstwa, przy czym ocena dopuszczalności odstępstwa może być dokonana w konkretnej sytuacji z uwzględnieniem całokształtu okoliczności. **Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego**, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji[24].

W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

1) nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
2) mają one rangę ustawową;
3) ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
4) spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
5) nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów);
6) problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz[25].

Zasada ochrony interesów w toku

Zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Również ta zasada nie ma charakteru bezwzględnego. Obowiązek ten ma jednak bardziej kategoryczny charakter, jeżeli prawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których miało być możliwe prowadzenie określonych przedsięwzięć według z góry ustalonych reguł. Chodzi tutaj o sytuacje, w których:

- przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć;
- dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie;

[23] Orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91, OTK ZU 1992, poz. 8.

[24] Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50.

[25] Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65.

- jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji[26].

Jako przykład naruszenia zasady ochrony interesów w toku można podać przepisy ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[27], które zmieniały zasady wyliczania kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładu pracy chronionej. Zgodnie z art. 30 i 31 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (w ówczesnym brzmieniu) decyzję w sprawie przyznania statusu zakładu pracy chronionej wydawał Pełnomocnik do spraw Osób Niepełnosprawnych na okres 3 lat. W związku z prowadzoną działalnością prowadzący zakład pracy chronionej zwolniony był m.in. z wpłat do urzędu skarbowego należności z tytułu podatku od towarów i usług, z uwzględnieniem zasad określonych w odrębnych przepisach. Ustawa z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym zmieniła zasady wyliczania kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz ZPCH:

- pracodawca nie mógł zatrzymać określonej w ustawie kwoty należności z tytułu VAT; nowe przepisy przewidywały obowiązek wpłacenia należności z tytułu VAT do urzędu skarbowego, potem zaś następował całkowity lub częściowy zwrot tych kwot przez urząd skarbowy na wniosek zainteresowanego;
- kwota przekazywana przez urząd skarbowy mogła być niższa od kwoty, którą zakład pracy chronionej mógł zatrzymać na gruncie dotychczasowych przepisów.

Ustawa wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 2000 r.

W wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r.[28] TK stwierdził, iż przepisy ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim zmieniają zasady wyliczania kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładu pracy chronionej, przed upływem trzyletniego okresu, przewidzianego w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim nie przewidują regulacji przejściowych niezbędnych dla zapewnienia ochrony interesów prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy – w zaufaniu do dotychczasowych przepisów – rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ich zakładach.

[26] Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 64; zob. także wyroki TK z dnia: 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81; 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 13; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK ZU nr 4/A 2002, poz. 46; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29.

[27] Dz. U. poz. 1100.

[28] Sygn. akt K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46.

Nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*)

***Vacatio legis* jest okresem między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie. Czas ten służy adresatom normy, którzy powinni mieć możliwość w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne.** Zdarza się, że *vacatio legis* służy też samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie czy sprzeczności w systemie prawa. Ocena, czy w danym wypadku *vacatio legis* jest odpowiednia, zależy od całokształtu okoliczności, w szczególności od przedmiotu i treści nowo uchwalonych norm oraz od wyniku analizy, jak bardzo różnią się one od dotychczasowych regulacji[29].

Nie zawsze jednak brak długiego *vacatio legis* stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności. W wyroku z dnia 18 listopada 2014 r.[30] TK nie dopatrzył się nieprawidłowości w przepisach ustawy z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin[31], mimo że ustawa wprowadzała stawkę podatku prowadzącą do tego, że łączna wysokość opodatkowania dochodów z wydobycia miedzi i srebra zbliżała się do wysokości tych dochodów, termin wejścia w życie określono na 14 dni od dnia ogłoszenia, a sam projekt ustawy procedowany był w bardzo szybkim tempie (od wniesienia do Sejmu do podpisu Prezydenta upłynęły dwa miesiące). TK w tym przypadku stwierdził, iż duże tempo prac ustawodawczych samoistnie nie uniemożliwiło dyskusji na temat unormowań wprowadzanych ustawą, gdyż projekt był przedmiotem konsultacji społecznych oraz został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. TK zaznaczył, że wyznaczona przez ustawodawcę tak krótka *vacatio legis* kwestionowanej ustawy nie jest optymalnym rozwiązaniem w kontekście wymogów konstytucyjnych. Wada ta jednak została zrównoważona doniosłością funkcji fiskalnej realizowanej przez ustawę o podatku od kopalin. Zdaniem TK projekt ustawy był procedowany niemal trzy miesiące, tym samym adresaci unormowania mieli możliwość zapoznania się z projektowanymi rozwiązaniami wcześniej niż w momencie opublikowania ustawy w Dzienniku Ustaw, a przez to – dostosowania się do nowej regulacji prawnej, mimo krótkiej, 14-dniowej *vacatio legis*. Z natury rzeczy czas trwania procedury legislacyjnej nie może mieć wpływu na sposób obliczania *vacatio legis* danego aktu normatywnego, liczonej od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Niemniej jednak zdaniem TK może być pomocniczym argumentem przemawiającym za przyjęciem standardowego rozwiązania w zakresie wyznaczenia „okresu przygotowawczego". Według TK trudno sobie bowiem wyobrazić, żeby podmiot, który (tak jak KGHM SA, do której miała zastosowanie nowa regulacja) profesjonalnie i na ogromną skalę zajmuje się działalnością gospodarczą, dysponują-

[29] Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134; zob. także wyroki TK z dnia: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97, OTK ZU nr 5–6/A/1997, poz. 69; 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3; 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31 oraz orzeczenie TK z dnia 11 września 1995 r., sygn. akt P 1/95, OTK ZU 1995, poz. 26, poz. 3.

[30] Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113.

[31] Dz. U. poz. 362, z późn. zm.

cy rozbudowaną infrastrukturą techniczną i personalną, miał jakiekolwiek problemy z dostosowaniem się – nawet w tak krótkim, 14-dniowym okresie – do wykonania nowych obowiązków.

Wyrok ten należy jednak uznać za precedensowy.

Podsumowanie

Na klauzulę państwa prawnego składa się zespół wartości, które są bezpośrednio wyrażone w Konstytucji RP lub też pośrednio z niej wyprowadzane. Tworzą one pewien kanon, który nie ma charakteru katalogu zamkniętego, może więc ulegać zmianie. Zmieniać się mogą też niekiedy treści normatywne zasad składających się na państwo prawne. Z orzecznictwa TK wynika, że wartościami takimi są wartości polityczne (m.in. porządek konstytucyjny, porządek prawny), wartości samego prawa (m.in. nieretroaktywność, *vacatio legis*, określoność) oraz wartości dotyczące ustroju gospodarczego (m.in. społeczna gospodarka rynkowa i ochrona własności[32]). Zasada prawidłowej (przyzwoitej) legislacji wywodzona jest z klauzuli państwa prawnego i stanowi jedną z podstaw tworzenia prawa.

[32] P. Tuleja, *Komentarz do…*, op. cit., s. 164.

dr Przemysław SOBOLEWSKI
wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu
wykładowca w projekcie LEGIS

ANALIZA ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO DOTYCZĄCEGO STOSOWANIA REGULAMINU SEJMU W PROCESIE USTAWODAWCZYM

Wprowadzenie

Konstytucja RP reguluje proces ustawodawczy jedynie fragmentarycznie. Władza ustawodawcza przyznana jest łącznie Sejmowi i Senatowi (art. 95 ust. 1 Konstytucji RP)[1]. Konstytucja RP wskazuje ponadto podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 118 Konstytucji RP), wprowadza zasadę trzech czytań projektów ustaw (art. 119 Konstytucji RP)[2] oraz wymóg uchwalania ustaw zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji RP). Ustawa zasadnicza zawiera również ramowe regulacje dotyczące udziału Senatu (art. 121 Konstytucji RP) oraz Prezydenta RP (art. 122 Konstytucji RP) w procesie ustawodawczym.

[1] Inne organy nie mogą uchwalać ustaw, jedynie wyjątkowo, jeśli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, na podstawie art. 234 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent RP na wniosek RM wydawać może rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie określonym w art. 228 Konstytucji RP. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 34 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), przez pojęcie „ustawy" na gruncie tej ustawy rozumieć należy także akty normatywne, o których mowa w art. 234 Konstytucji RP, oraz inne akty normatywne wydane na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji RP, które miały moc prawną równą ustawie.

[2] Koncepcja trzech czytań projektu przyjęta była w Regulaminie Sejmu jeszcze przed uchwaleniem obecnej Konstytucji, która nadała jej charakter zasady ustrojowej; por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 36.

Szczegółowy przebieg procesu ustawodawczego w Sejmie określony jest w Regulaminie Sejmu, który jest szczególnego rodzaju uchwałą Sejmu, podjętą na podstawie upoważnienia zawartego w art. 112 Konstytucji RP[3]. Uchwalanie przez Sejm i Senat własnych regulaminów stanowi realizację **zasady autonomii parlamentu**[4]. TK podkreślił, że: „Autonomia parlamentu oznacza wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o swoich własnych sprawach. Istotnym elementem autonomii parlamentu jest **autonomia regulaminowa**, która oznacza prawo izb do samodzielnego uchwalania swoich regulaminów, określających ich wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania"[5]. Według art. 112 Konstytucji RP zakresem regulaminu objęte powinny być: organizacja wewnętrzna Sejmu, porządek prac, tryb powoływania i działalność organów Sejmu, sposób wykonywania konstytucyjnych oraz ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Dodatkowo materię regulaminową określają art. 61 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 123 ust. 2 Konstytucji RP. Według przywołanych przepisów regulamin określa także tryb udzielania obywatelom informacji o działalności Sejmu oraz odrębności w postępowaniu ustawodawczym w stosunku do projektu zakwalifikowanego przez RM jako pilny. Ze względu na treść art. 118 ust. 2 Konstytucji RP poza Regulaminem Sejmu, w odrębnej ustawie, uregulowana jest procedura inicjatywy obywatelskiej[6]. **Zasada wyłączności regulaminowej** oznacza, że kwestie, które zgodnie z Konstytucją RP pozostawione zostały do uregulowania w Regulaminie Sejmu, nie mogą być przedmiotem innego rodzaju aktów prawnych (np. ustaw lub rozporządzeń)[7]. Regulamin Sejmu jest zatem wydanym na podstawie bezpośredniego konstytucyjnego upoważnienia aktem wykonawczym Konstytucji RP, którego przepisy uzupełniają i rozwijają jej zasady[8]. Uchwalenie regulaminu jest nie tylko prawem, lecz także obowiązkiem Sejmu[9]. Autonomia regulaminowa Sejmu obejmuje jedynie te kwestie, które nie zostały uregulowane bezpośrednio w Konstytucji RP. Sejm nie ma kompetencji do dokonywania w regulaminie legalnej wykładni pojęć konstytucyjnych[10]. Ze względu na temat niniejszego artykułu warto zwrócić uwagę na to, że użyte w art. 112 Konstytucji RP pojęcie porządku prac Sejmu oznacza m.in. tryb ustawodawczy. Biorąc pod uwagę przywołaną wyżej zasadę wyłączności regulaminu, tryb ustawodawczy nie może być uregulowany w ustawie, ale tylko w regulaminie[11].

[3] Na podstawie odesłania z art. 124 Konstytucji RP przywołany art. 112 Konstytucji RP znajduje zastosowanie do Senatu i stanowi podstawę do uchwalenia przez Senat własnego regulaminu.

[4] Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2.

[5] Postanowienie TK z dnia 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55.

[6] Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli: (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120).

[7] J. Karp, J. Szymanek, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie się prawa parlamentarnego*, „PS" 2009, nr 4, s. 150.

[8] E. Gierach, *Komentarz do art. 112*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 405.

[9] A. Szmyt, *Wprowadzenie*, (w:) A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 12.

[10] Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21.

[11] E. Gierach, *Komentarz do art. 122*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 408–409.

Obecnie obowiązujący Regulamin Sejmu zawiera wiele szczegółowych przepisów dotyczących przebiegu postępowania ustawodawczego, w szczególności zawartych w rozdziale 1 działu II („Postępowanie z projektami ustaw i uchwał", art. 32–70). Regulamin Sejmu określa m.in. wymogi formalne projektu ustawy (art. 34), zasady wnoszenia autopoprawek, poprawek i ewentualnego wycofania projektu przez wnioskodawcę (art. 36), przebieg pierwszego czytania (art. 37–39)[12], pracę w komisjach (art. 40–43), drugie czytanie (art. 44–47) oraz trzecie czytanie (art. 48–49).

Podstawy prawne badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności trybu uchwalenia ustawy z przepisami regulaminu

Kontrola zgodności uchwalanych przez Sejm ustaw z Konstytucją RP oraz umowami międzynarodowymi należy do kompetencji TK (art. 188 Konstytucji RP). W doktrynie zwraca się uwagę, że spośród prawnych form kontroli procesu ustawodawczego badanie ustaw przez TK ma najbardziej istotne znaczenie[13]. Wymogi legalności aktów normatywnych (w tym ustaw) dzielone są na dwie grupy:

- **wymogi materialne** – czyli co do zgodności treści aktu z normami zawartymi w aktach wyższego rzędu;
- **wymogi formalne** – czyli co do spełnienia normatywnych warunków wydania aktu[14].

Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją RP, TK bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. Norma zawarta w art. 68 obowiązującej obecnie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK nie jest w prawie polskim rozwiązaniem nowym. Warto przypomnieć, że art. 42 nieobowiązującej już ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym[15] wyrażał podobną normę. Również art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym[16] przewidywał, że zarzut niezgodności z Konstytucją RP aktu prawnego dotyczyć może kompetencji do wydania aktu normatywnego, trybu jego wydania (czynności prawodawczej) lub treści aktu albo jego części. Natomiast według art. 2 pierwszej polskiej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r.[17], orzekając o zgodności aktu ustawodawczego

[12] Jedynie na marginesie warto przypomnieć, że w doktrynie zgłaszano wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą trzech czytań wynikającego z art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu uprawnienia do odrzucenia projektu już w pierwszym czytaniu – A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw*, (w:) M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 126.

[13] Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament: studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 41.

[14] A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 32.

[15] Dz. U. poz. 643, z późn. zm.

[16] Dz. U. z 2016 r. poz. 293.

[17] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 1991 r. poz. 470, z późn. zm.

z Konstytucją RP bądź innego aktu normatywnego z Konstytucją RP lub aktem ustawodawczym, TK badał zarówno treść takiego aktu, jak i kompetencję oraz dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu. Badanie trybu wydania aktu według brzmienia przepisu ograniczone było do ustawowego trybu wydania aktu i nie obejmowało zgodności tego trybu z innymi niż Konstytucja RP i ustawy aktami (np. regulaminem Sejmu). Kwestia zakresu kontroli TK nad procesem legislacyjnym, w szczególności tego, czy kontrola ustawy powinna obejmować zgodność trybu jej uchwalenia z normami regulaminu, zauważona została podczas prac nad projektem obecnej Konstytucji RP[18].

Jak zwrócono uwagę wyżej, przepisy Konstytucji RP dotyczące trybu ustawodawczego są bardzo fragmentaryczne i dookreślone zostały w Regulaminie Sejmu. W stosunku do aktów prawnych, którymi są ustawy, tryb wydania aktu, o którym mowa w art. 68 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, określony jest zatem w przeważającej mierze w Regulaminie Sejmu, a nie w Konstytucji RP lub ustawach. Kwestia ta jest istotna, ponieważ sama Konstytucja RP przewiduje jedynie badanie zgodności ustaw z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi (art. 188), a nie z uchwałami Sejmu, w tym szczególną uchwałą, jaką jest Regulamin Sejmu. Fakt, że przepisy Regulaminu Sejmu dotyczące trybu ustawodawczego stanową rozwinięcie przepisów Konstytucji RP (TK zakwalifikował Regulamin Sejmu jako „akt wykonawczy" Konstytucji RP[19]), oczywiście nie oznacza, że przepisy regulaminu uzyskują moc równorzędną regulacjom konstytucyjnym. Literalne odczytanie Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że kontrola trybu uchwalenia ustawy powinna być ograniczona do zgodności jej uchwalenia z przepisami Konstytucji RP, a zatem ograniczać się do kwestii właściwego wykonania inicjatywy ustawodawczej (art. 118), zachowania zasady trzech czytań projektu (art. 119) oraz spełnienia wymagań większości głosów i kworum w trakcie głosowania (art. 120).

Zasady kontroli trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu

W orzecznictwie TK od dawna utrwalona jest wykładnia art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu), zgodnie z którą naruszenie Regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim regulamin określa tryb prac ustawodawczych, może zostać zakwalifikowane jako naruszenie tego przepisu Konstytucji RP. W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98[20], TK stwierdził, że przepisy ustawy o Trybunale (w chwili wydania wyroku obowiązywał wspomniany powyżej art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r.) przyznają Trybunałowi legitymację do badania, czy w trakcie procesu ustawodawczego w Sejmie zachowane zostały wszystkie elementy trybu ustawodawczego wynikające przede wszystkim z Konstytucji RP, ale także określone w ustawach oraz regulaminach Sejmu i Senatu. Zdaniem TK naruszenie w trakcie prac ustawodawczych wymogów proceduralnych może stanowić naruszenie art. 7 Konstytucji RP, ponieważ przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W zdaniu odrębnym do przy-

[18] Por. A. Syryt, *Kontrola trybu…*, op. cit., s. 50.

[19] Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2.

[20] Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52.

wołanego wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. sędzia Marian Zdyb zwrócił uwagę, że punktem odniesienia dla badania zgodności z Konstytucją RP postępowania ustawodawczego powinien być konstytucyjny model stanowienia prawa, uregulowany w art. 95 i art. 118–124 Konstytucji RP. Stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją RP w sytuacji naruszenia ustawowych zasad stanowienia prawa jest dopuszczalne, zdaniem M. Zdyba, tylko w przypadku naruszenia ustaw, do których przepisy Konstytucji RP odsyłają wprost (np. inicjatywy obywatelskiej – art. 118 ust. 2, kontroli prewencyjnej ustawy przez TK – art. 197 w związku z art. 122 ust. 4, ogłaszania ustawy w Dzienniku Ustaw – art. 88 ust. 2 w związku z art. 122 ust. 2 i 5). O niezgodności ustawy z Konstytucją RP nie powinno natomiast przesądzać naruszenie w trakcie procesu legislacyjnego obowiązku uzyskania opinii, który nie wynika z przepisu Konstytucji RP, ale jedynie regulacji ustawowej. M. Zdyb wyraził sprzeciw wobec wykładni art. 7 Konstytucji RP jako przepisu stanowiącego podstawę prawną do uznania naruszenia – w trakcie prac sejmowych – przepisów ustawy, które nie stanowią realizacji przepisów Konstytucji RP, za naruszenie Konstytucji RP. Rozszerzająca wykładnia art. 7 prowadzi, zdaniem sędziego, do istotnego ograniczenia władzy ustawodawczej Sejmu. Choć wnioskowanie to dotyczyło kwestii zgodności procedury legislacyjnej z ustawami, wydaje się zachowywać aktualność także w stosunku do Regulaminu Sejmu.

W sprawie oznaczonej sygnaturą K 4/06[21] TK badał zgodność z Konstytucją RP ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji[22]. Grupa posłów[23] zarzucała sprzeczność przywołanej ustawy z art. 119 Konstytucji RP. Sprzeczność ta wynikać miała, zdaniem wnioskodawców, z naruszenia w trakcie prac komisji sejmowych norm proceduralnych. Naruszenie tych norm polegało na nieprawidłowościach trybu zwołania posiedzeń komisji i zawiadomienia o ich terminach. Według wnioskodawców działania te stanowiły naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji RP polegające na przystąpieniu do drugiego czytania projektu ustawy mimo naruszenia Regulaminu Sejmu – nieprawidłowym zwołaniu posiedzeń komisji i zawiadamiania o ich terminach. Wnioskowanie to opierało się na założeniu, że choć art. 119 ust. 1 Konstytucji RP wyraża jedynie zasadę trzech czytań, nie określając procedury prac w Sejmie między tymi czytaniami, przejście do obligatoryjnego drugiego czytania bez zachowania właściwej procedury w trakcie prac w komisji stanowi naruszenie tego przepisu. Warto także odnotować, że zdaniem wnioskodawców waga naruszeń procedury prawodawczej na etapie prac sejmowych uzasadniała uznanie całej ustawy za sprzeczną z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Orzekając w sprawie, Trybunał uznał, że nie każde naruszenie regulaminu stanowi naruszenie Konstytucji RP. Procedowanie nad projektem w sposób niezgodny z regulaminem stanowi naruszenie Konstytucji RP tylko wtedy, gdy:

[21] Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32.

[22] Dz. U. z 2005 poz. 2258, z późn. zm.

[23] O zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP wnioskował także Rzecznik Praw Obywatelskich.

- uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów trybu ustawodawczego albo
- uchybienia regulaminowe występują w takim „nasileniu", że „uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy".

Dlatego zdaniem składu orzekającego nawet zwołanie posiedzenia komisji niezgodnie z Regulaminem Sejmu nie oznacza automatycznie niezgodności z Konstytucją RP sposobu procedowania nad projektem z Konstytucją RP. Za sprzeczne z Konstytucją mogłoby być uznane zwołanie posiedzenia komisji w taki sposób, który wykluczałby uczestnictwo w tym posiedzeniu grupy posłów. TK uznał, że naruszenia regulaminu nie uzasadniały zarzutu naruszenia art. 112 w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

W sprawie K 5/07[24] TK analizował konsekwencje naruszenia przepisów regulaminu Sejmu dotyczących szczególnego trybu pracy nad kodeksami (art. 94 regulaminu, który przewidywał, że drugie czytanie mogło odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej). W polskim porządku prawnym kodeksy są jednym z typów ustaw, choć przyjmuje się, że mają one szczególne znaczenie w ramach gałęzi prawa, którą regulują[25]. Z perspektywy katalogu źródeł prawa zawartego w art. 87 Konstytucji RP kodeksy są jedną z postaci ustaw, a nie odmiennym od ustawy typem aktu prawnego. Konstytucja RP nie przewiduje szczególnego trybu procedowania projektów kodeksów lub zmian kodeksów, ustawa zasadnicza wyklucza jedynie możliwość uznania przez RM projektu kodeksu za pilny (art. 123 ust. 1 Konstytucji RP). Choć Konstytucja RP tego nie wymaga, Regulamin Sejmu zawiera szczególne przepisy dotyczące postępowania z projektami kodeksów (rozdział 4 działu II, art. 87–95 Regulaminu Sejmu). Szczególny tryb ustawodawczy stosowany w przypadku kodeksów wprowadzony został do Regulaminu Sejmu uchwałą z dnia 22 grudnia 1995 r.[26], która weszła w życie 5 stycznia 1996 r.

TK uznał, że w wyniku uchwalenia przez Sejm własnego regulaminu następuje związanie się Sejmu tym regulaminem. Choć Sejm może w każdej chwili zmienić swój regulamin, do czasu takiej ewentualnej zmiany regulamin obowiązuje i powinien być przestrzegany. W omawianym wyroku z dnia 9 sierpnia 2008 r. TK stwierdził, że Sejm jest zobowiązany do przestrzegania nie tylko konstytucyjnych, lecz także wszystkich (czyli wyrażonych również w regulaminie) reguł stanowienia prawa. TK uznał, że „ścisły związek i bezpośredni wpływ" uchybienia regulaminowej procedurze uchwalania zmian kodeksów na treść zaskarżonego przepisu kodeksu karnego rozstrzygnął o jego niezgodności z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu). Stanowisko to nawiązuje do poglądów wyrażonych w przywołanym na wstępie wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r.,

[24] Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124.

[25] W szczególności terminologia użyta w kodeksie ma podstawowe znaczenie dla regulowanej przez kodeks gałęzi prawa – por. orzeczenie z TK z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, OTK ZU 1994, poz. 36.

[26] M.P. z 1996 r. nr 1, poz. 3.

K 3/98. Kwalifikacja naruszenia przepisów procedury ustawodawczej jako naruszenia art. 7 Konstytucji RP przyjmowana była także w innych wyrokach TK[27]. Szeroko do kwestii wpływu naruszenia Regulaminu Sejmu na zgodność z Konstytucją RP ustawy uchwalonej z naruszeniem regulaminu TK odniósł się w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12[28]. Wnioskodawca – Krajowa Rada Sądownictwa – wystąpiła do Trybunału o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw[29]. Zdaniem wnioskodawcy naruszenie procedury legislacyjnej spowodowane było przeprowadzeniem pierwszego czytania projektu na posiedzeniu komisji sejmowej zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu (według art. 37 ust 2 Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych powinno nastąpić na posiedzeniu Sejmu). W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa naruszenie regulaminu w trakcie procedowania projektu regulaminu stanowiło naruszenie art. 7 Konstytucji RP, który nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa.

Trybynał stwierdził, że naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej może stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją RP. Zdaniem TK przepisy regulaminu nie mogą stanowić podstawy do kontroli ustaw, ponieważ w hierarchii źródeł prawa nie zajmują wyższego miejsca niż ustawy. Trybunał podkreślił, że naruszenie regulaminu nie jest równoznaczne z naruszeniem Konstytucji RP. Według TK, analizując zarzut sprzeczności ustawy z Konstytucją RP, poddać należy analizie te postanowienia regulaminu, które są „powiązane treściowo z przepisami Konstytucji". Oceniając znaczenie naruszeń regulaminu dla oceny zgodności procedury uchwalenia ustawy z Konstytucją RP, należy dokonać oceny wpływu naruszeń na treść uchwalonej ustawy. Analiza naruszonych postanowień regulaminu powinna być prowadzona z uwzględnieniem celu, którym przepisy te służą, i tego, czy naruszenie zniweczyło ten cel. Biorąc pod uwagę powyższe założenia, Trybunał ocenił, czy naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu miało wpływ na treść uchwalonej ustawy oraz czy naruszenie regulaminu uniemożliwiło posłom wyrażenie w trakcie prac nad projektem stanowiska na temat całego projektu i poszczególnych przepisów. W wyniku tej analizy TK doszedł do wniosku, że mimo nieprawidłowości przy przebiegu procedury legislacyjnej posłowie nie zostali pozbawieni możliwości udziału w procesie ustawodawczym. Choć pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu plenarnym, także posłowie, którzy nie byli członkami komisji, mogli wziąć udział w jej pracach. Trybunał uznał, że w analizowanym stanie faktycznym naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu nie przesądziło o niezgodności badanej ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP oraz wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego i w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu.

[27] Por. wyrok TK z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82.

[28] Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121.

[29] Dz. U. poz. 1192.

Wśród innych orzeczeń dotyczących stosowania regulaminu w procesie ustawodawczym warto wskazać wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09[30]. W wyroku tym Trybunał podtrzymał stanowisko, zgodnie z którym naruszenie regulaminu może prowadzić do naruszenia przez Sejm wynikającej z art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu. Trybunał podtrzymał pogląd wyrażony w sprawie K 4/06, zgodnie z którym nie każde naruszenie regulaminu stanowi naruszenie Konstytucji RP. Naruszenie regulaminu jest również naruszeniem Konstytucji RP, jeśli stanowi równocześnie naruszenie konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występuje w tak dużym „nasileniu", że uniemożliwia posłom wyrażenie stanowiska w sprawie projektu. Trybunał uznał, że naruszenie w trakcie prac sejmowych art. 33 ust. 4–7 Regulaminu Sejmu, który w trakcie prac nad nowelizacją przewidywał obowiązek zasięgania opinii organizacji samorządowych przy rozpatrywaniu ustaw, które mogły skutkować zmianami w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, nie stanowiło naruszenia art. 7 Konstytucji RP. Za wnioskiem takim przemawiał fakt, że choć przepis regulaminu został naruszony, w pracach komisji sejmowych faktycznie brały udział organizacje reprezentujące interesy gmin.

Przedstawiona powyżej interpretacja art. 7 Konstytucji RP w orzecznictwie TK ma charakter dominujący, nie jest to jednak pogląd powszechnie akceptowany. Warto odnotować zdanie odrębne Teresy Liszcz do wyroku TK z dnia 28 listopada 2007 r., K 39/07[31]. W tym zdaniu odrębnym zwrócono uwagę na to, że tylko naruszenie postanowień Konstytucji RP regulujących procedurę ustawodawczą lub przepisów ustawy bądź regulaminów Sejmu czy Senatu, które regulują postępowanie ustawodawcze na mocy odesłania konstytucyjnego, powinno skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności. Niezgodnością z Konstytucją RP nie powinno natomiast skutkować naruszenie w trakcie procesu ustawodawczego przepisów ustawy lub regulaminu, które mają charakter samoistny, co oznacza, że regulują procedurę legislacyjną w oderwaniu od konkretnego przepisu Konstytucji RP (przykładem takich samoistnych regulacji są przepisy przyznające określonym podmiotom i organom prawo do opiniowania procedowanych w Sejmie projektów). Zdaniem T. Liszcz naruszenie w trakcie procesu legislacyjnego normy konstytucyjnej nie powinno wywoływać takich samych skutków jak naruszenie przepisu ustawy lub regulaminu.

Przypomnieć także należy, że w orzecznictwie TK naruszenia procedury prawodawczej podlegają stopniowaniu w zależności od ich rzeczywistego wpływu na przebieg procesu prawodawczego. Nawet w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących przebiegu postępowania ustawodawczego Trybunał może uznać, że naruszenie takie nie było „istotne" i nie uzasadnia zarzutu niezgodności uchwalonej ustawy z Konstytucją[32].

[30] Wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56.

[31] Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129.

[32] Wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; podobnie TK w wyroku z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12, w którym stwierdzono, że jeśli naruszenie przepisów określających tryb ustanowienia przepisu nie miało bezpośredniego wpływu na jego treść, przepis ten nie jest z powodu tego naruszenia niezgodny z Konstytucją RP.

Analiza stanowiska Trybunału Konstytucyjnego

Mimo zgłaszanych przez M. Zdyba i T. Liszcz wątpliwości w orzecznictwie TK od dawna utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym stosowanie przepisów Regulaminu Sejmu może wpływać na ocenę zgodności uchwalonej ustawy z Konstytucją RP. Naruszenie w trakcie procesu legislacyjnego przepisów regulaminu może być kwalifikowane jako działanie sprzeczne z art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem przez Trybunał niezgodności ustawy z Konstytucją RP.

Stanowisko, zgodnie z którym naruszenie Regulaminu Sejmu może być kwalifikowane jako naruszenie art. 7 Konstytucji RP, wywołuje wątpliwości. Organy władzy, w tym Sejm, działają na podstawie i w granicach prawa. Użyte w art. 7 pojęcie „prawa" oznacza wszystkie jego źródła. W orzecznictwie TK zwraca się uwagę na to, że art. 7 Konstytucji RP wyraża zasadę „przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od ich usytuowania w systemie źródeł prawa"[33]. Jednak przyjęcie, że naruszenie każdego przepisu, niezależnie od rodzaju aktu, w jakim przepis ten został zawarty, stanowi naruszenie zasady legalizmu, a zatem Konstytucji RP, podważałoby hierarchiczną konstrukcję polskiego systemu źródeł prawa. Stanowisko takie oznaczałoby bowiem, że nawet naruszenie aktów prawa miejscowego albo rozporządzeń jest naruszeniem Konstytucji. W wyroku z dnia 25 maja 2002 r., K 20/01[34], TK stwierdził, że „art. 7 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek nienaruszania innych przepisów konstytucyjnych i niektórych (ratyfikowanych w trybie szczególnym) umów międzynarodowych. Stąd ustanowienie przepisu ustawowego z nimi sprzecznego pod względem treści stanowi automatycznie tzw. pośrednią sprzeczność z art. 7 Konstytucji RP, ustawodawca nie działa bowiem wówczas w granicach prawa[35]. Zakres kompetencji TK w przypadku kontroli ustawy określony jest w art. 188 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem TK kontroluje zgodność ustawy z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi. Stosowana w orzecznictwie TK wykładnia art. 7 Konstytucji RP prowadzi do rozszerzenia podstaw kontroli o dodatkowe, niewymienione w art. 188 Konstytucji RP akty prawne – nie tylko Regulaminy Sejmu i Senatu, lecz potencjalnie także m.in. rozporządzenia (np. ZTP).

Odnosząc się do koncepcji wyrażonej przez TK w sprawie K 4/06, należy zwrócić uwagę na to, że choć w analizowanym stanie faktycznym TK nie zakwalifikował trybu postępowania w Sejmie jako naruszenia Konstytucji RP, dopuścił możliwość takiej kwalifikacji. Twierdzenie, że naruszenia regulaminu, które stanowią równocześnie naruszenia konstytucyjnych elementów trybu ustawodawczego, mogą prowadzić do uznania ustawy za uchwaloną w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, nie powinno budzić wątpliwości (takim naruszeniem regulaminu byłoby np. odstąpienie od zasady trzech czytań, która jest również zasadą konstytucyjną). Nawet gdyby regulamin nie powielał zasad, które można rekonstruować bezpośrednio na podstawie przepisów

[33] Wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz., 47; P. Tuleja, *Komentarz do art. 7*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 304–305.

[34] Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34.

[35] Trybunał zwrócił jednak uwagę, że zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji RP nie może być przez Trybunał rozpatrywany w oderwaniu od kwestii naruszenia konkretnych przepisów uzasadniających tę sprzeczność.

Konstytucji RP, naruszenie tych zasad stałoby w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP, na podstawie których zasady te są rekonstruowane. Jednak druga wskazana przez Trybunał możliwość kwalifikacji uchybień regulaminowych, które występują w takim „nasileniu", że uniemożliwiają posłom wyrażenie stanowiska w sprawie ustawy, jako naruszenia Konstytucji RP, budzi wątpliwości. Prawo do „wyrażenia stanowiska" nie jest konstytucyjnym prawem posła, biorąc pod uwagę, że Sejm liczy 460 posłów, zagwarantowanie każdemu posłowi prawa do wyrażenia stanowiska w stosunku do każdej ustawy i poszczególnych przepisów zawartych w projekcie w praktyce mogłoby doprowadzić do paraliżu pracy izby.

Rozważyć warto także kwestię możliwości kwalifikacji naruszenia Regulaminu Sejmu jako działania sprzecznego z art. 112 Konstytucji RP. Jak wskazano wyżej, art. 112 Konstytucji RP stanowi podstawę prawną uchwalenia przez Sejm regulaminu. Uchwalenie regulaminu jest nie tylko prawem, lecz także obowiązkiem Sejmu. Naruszeniem art. 112 Konstytucji RP byłoby uregulowanie materii, która wskazana została w tym przepisie w innym akcie prawnym niż regulamin (np. w ustawie) albo zaniechanie uregulowania tych kwestii (np. pominięcie w regulaminie kwestii sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu). Jednak nawet przyjęcie, że z art. 112 Konstytucji RP wynika nie tylko norma upoważniająca i zobowiązująca Sejm do uchwalenia regulaminu, lecz także norma nakazująca Sejmowi jego stosowanie, nie oznacza, że TK uprawniony i zobowiązany jest na podstawie tego przepisu do kontroli zgodności przebiegu procesu legislacyjnego z Regulaminem Sejmu, ponieważ zakres kognicji Trybunału, w szczególności wzorce kontroli ustawy, wynikają z art. 188, a nie z art. 112 Konstytucji RP.

Kompetencja Sejmu do stanowienia ustaw wynika z Konstytucji RP. Określając w regulaminie przebieg procesu ustawodawczego, Sejm ogranicza swoją autonomię w tym zakresie. Niektóre z tych ograniczeń mają istotny charakter (tytułem przykładu według art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu Komisja Ustawodawcza może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny, jeśli uzna projekt za sprzeczny z prawem, w tym z prawem UE lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej. Projektowi takiemu Marszałek może nie nadać dalszego biegu).

Wątpliwości budzi także wypracowane w orzecznictwie TK kryterium podziału naruszeń regulaminu w trakcie prac sejmowych na wpływające i niemające wpływu na treść uchwalonej ustawy. Pomijając arbitralność tego kryterium, brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania postanowień regulaminu ze względu na ich wpływ na treść uchwalonej ustawy. W przypadku badania, czy w trakcie uchwalania ustawy dochowany został wymagany przepisami prawa tryb postępowania, kluczowe są przepisy Konstytucji RP określające ten tryb. Brak uregulowania w Konstytucji RP każdego aspektu przebiegu procesu ustawodawczego nie jest przypadkowy, ale wynika ze świadomej decyzji ustrojodawcy. W Konstytucji RP zawarte zostały tylko najistotniejsze, zdaniem ustrojodawcy, reguły trybu ustawodawczego. Uchwalenie ustawy w sposób sprzeczny z Konstytucją RP ma miejsce wtedy, gdy reguły te zostaną naruszone, np. w przy-

padku wniesienia projektu przez podmiot, który nie miał prawa inicjatywy ustawodawczej (naruszenie art. 118 Konstytucji RP) lub uchwalenia ustawy z naruszeniem zasady trzech czytań (naruszenie art. 119 Konstytucji RP).

Podsumowanie

Analiza orzecznictwa TK w zakresie stosowania regulaminu w procesie ustawodawczym wskazuje na istnienie w tym zakresie utrwalonej linii orzeczniczej. Trybunał uznaje, że naruszenie w trakcie prac sejmowych przepisów regulaminu może być zakwalifikowane jako naruszenie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie każde naruszenie regulaminu w trakcie prac nad ustawą skutkuje uznaniem tej ustawy za niezgodną z Konstytucją RP. Zdaniem Trybunału naruszenie regulaminu skutkować będzie niezgodnością tak uchwalonej ustawy z Konstytucją RP, jeśli naruszone zostały konstytucyjne elementy trybu ustawodawczego lub uchybienia regulaminowe wystąpiły w takim „nasileniu", że uniemożliwiły posłom wyrażenie stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Nie wszystkie orzeczenia TK dotyczące stosowania Regulaminu Sejmu zapadały jednomyślnie. W zdaniach odrębnych sędziowie M. Zdyba i T. Liszcz wyrazili wątpliwości wobec dominującego poglądu.

Stanowisko, zgodnie z którym naruszenie Regulaminu Sejmu kwalifikować należy jako naruszenie art. 7 Konstytucji RP, które prowadzić może do uznania ustawy za sprzeczną z Konstytucją RP, budzi wątpliwości z perspektywy art. 188 Konstytucji RP. Wątpliwości budzą także rekonstruowane przez TK kryteria podziału naruszeń regulaminu na skutkujące niezgodnością ustawy z Konstytucją RP oraz niewywołujące takiego skutku. Określenie w Konstytucji RP tylko podstawowych zasad procesu legislacyjnego i przyznanie kompetencji do uregulowania pozostałych Sejmowi w regulaminie było świadomą decyzją ustrojodawcy.

Na zakończenie warto zauważyć, że przedstawione w tekście uwagi dotyczące stosowania Regulaminu Sejmu w procesie ustawodawczym zachowują aktualność w stosunku do Regulaminu Senatu[36]. Podkreślenia wymaga także, że kontrola trybu uchwalenia ustawy przez TK nie powinna stanowić instrumentu kontroli przestrzegania regulaminu w trakcie prac parlamentarnych. Sformułowane powyżej uwagi dotyczące wpływu naruszeń regulaminu na zgodność ustawy z Konstytucją RP nie osłabiają obowiązywania Regulaminu Sejmu. Moc wszystkich przepisów regulaminu jest taka sama i nie zależy ona od ich potencjalnego wpływu na treść uchwalanych z ich zastosowaniem ustaw, wiążą one wszystkie organy Sejmu i posłów.

[36] Por. wyrok TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45 dotyczący poprawek Senatu uchwalonych z naruszeniem Regulaminu Senatu.

Część II

Rozdział drugi

Racjonalność i prawidłowość procesu prawodawczego

dr Maciej BEREK
adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, UW
wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów, NIK
wykładowca w projekcie LEGIS

RZĄDOWA PROCEDURA PRAWODAWCZA I JEJ ZNACZENIE DLA JAKOŚCI STANOWIONEGO PRAWA

Wprowadzenie

Przedmiotem rządowych procedur prawodawczych są w szczególności projekty ustaw, projekty aktów normatywnych wydawanych przez RM, projekty rozporządzeń Prezesa RM i rozporządzeń członków RM oraz projekty zarządzeń Prezesa RM. Ramy i cel niniejszego artykułu powodują, że przedmiotem dalszej analizy będą procedury odnoszące się do projektów ustaw i projektów rozporządzeń RM. Wybór ten jest uzasadniony zarówno ważkością typów aktów normatywnych, jak i tym, że procedura dotycząca projektów tych właśnie aktów jest „kompletna", tzn. obejmuje wszystkie etapy rządowej procedury prawodawczej. Prezentacja poszczególnych etapów rządowej procedury prawodawczej służyć ma analizie wpływu – całości procedury oraz właśnie poszczególnych jej etapów – na jakość stanowionego prawa. **Procedowanie projektu aktu prawnego w sposób zgodny z przewidzianą procedurą nie tylko ma zapewnić formalną poprawność prowadzonego procesu, ale przede wszystkim służyć stanowieniu prawa o możliwie najwyższej jakości.** Dążenie do tej jakości powinno być naturalnym celem racjonalnego prawodawcy. Przyjąć można, z uproszczeniem uzasadnionym ramami artykułu, że o jakości stanowionego prawa świadczyć będzie jego wewnętrzna spójność, brak luk systemowych, ale także poprawność legislacyjna przekładająca się na ograniczenie problemów (albo ich brak) na etapie stosowania prawa, co z kolei przekłada się na ograniczenie potrzeby nowelizacji obowiązujących aktów prawnych. Oczywiście procedura prawodawcza

powinna także zapewnić wypracowanie tekstu aktu należycie realizującego zamierzone cele prawodawcy. Racjonalny prawodawca[1] powinien więc dążyć do stanowienia „dobrych" aktów prawnych tworzących spójny i poprawny system prawny, a zarazem efektywnie realizujących cele określone przez prawodawcę. Bieżące respektowanie tej zasady eliminowałoby albo istotnie ograniczałoby potrzebę dokonywania nowelizacji ukierunkowanych na usunięcie błędów stwierdzonych w aktach prawnych. Szczególną uwagę zwrócić należy na te etapy i poszczególne elementy procedury, które są w istotny sposób dedykowane zapewnieniu jakości projektów aktów prawnych.

Prace wewnątrzresortowe i wykaz prac legislacyjnych

Prace nad projektem aktu normatywnego prowadzone są przez tzw. organ wnioskujący, którym zgodnie z § 20 Regulaminu pracy RM może być członek RM, Szef KPRM, inny podmiot, którego upoważnienie wynika z odrębnych przepisów, albo inny podmiot upoważniony przez Prezesa RM. W większości przypadków organem wnioskującym jest minister właściwy w danej sprawie działowo[2]. Obowiązek inicjowania przez ministra prac legislacyjnych nad projektami aktów dotyczących spraw pozostających w zakresie jego właściwości wynika zarówno z ustawy o RM (zob. art. 7 ust. 2), jak i ustawy o działach administracji rządowej (zob. art. 34 ust. 1)[3]. Upoważnienia innych podmiotów do inicjowania i prowadzenia rządowych prac prawodawczych ujęte są w szeregu ustaw i rozporządzeń[4]. Warto też zaznaczyć, że wyłącznie Prezes RM może udzielić upoważnienia do opracowania projektu i przeprowadzenia projektu przez wszystkie etapy procedury, do rozpatrzenia projektu przez komitety RM i samą RM włącznie (zob. § 20 ust. 1 pkt 3 lit a), natomiast minister może udzielić upoważnienia do opracowania projektu, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji i opiniowania projektu, nie może jednak upoważnić do wniesienia projektu do rozpatrzenia (zob. § 20 ust. 2). To oznacza, że podmiot działający na podstawie upoważnienia ministra nie może wnieść projektu do rozpatrzenia przez właściwy komitet ani tym bardziej przez RM – te czynności musi wykonać już sam minister.

Zanim projekt aktu normatywnego zostanie poddany procedurze określonej w Regulaminie pracy RM, musi zostać opracowany tekst tego projektu (z zastrzeżeniem opisanego poniżej mechanizmu wpisania projektu do wykazu prac legislacyjnych). Projekt sporządzany jest w urzędzie obsługującym organ wnioskujący. Przyjmując, że organem wnioskującym jest minister, pro-

[1] Oczywiście pojęcie to wymagałoby pogłębionej analizy, więcej na ten temat zob. np.: M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 72–79 i przywołana tam literatura.

[2] Czyli właściwy zgodnie z właściwością ustalaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.) oraz tzw. rozporządzenia atrybucyjnego wydanego przez Prezesa RM na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o RM (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171).

[3] Więcej na temat prawnych i pozaprawnych motywów inicjowania prac ustawodawczych przez RM, a w ramach RM przez jej członków – zob. S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 114–122.

[4] Obszerna lista prezentowana jest w publikacji A. Markowska, A. Waszyńska, *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, Warszawa 2014, s. 573–575, wydanej zgodnie z § 171 Regulaminu pracy RM. Publikacja nie jest aktualizowana (por. § 23 Regulaminu pracy RM), więc listę należy zweryfikować. Publikacja jest dostępna także w wersji elektronicznej: https://rcl.gov.pl/opisy/book/opisy-procedur-przyjmowania-projektow.

jekt opracowywany jest w ministerstwie. Ten etap prac nie jest objęty przepisami Regulaminu pracy RM. Niestety brak jest także jakichkolwiek wytycznych czy standardów, które odnosiłyby się do tego procesu prowadzonego w poszczególnych ministerstwach. Argumentem na rzecz przyszłego opracowania takich standardów jest nie tylko powtarzalność i częstotliwość rządowych prac legislacyjnych oraz pewne podobieństwo pomiędzy wszystkimi ministerstwami, ale także fakt, że ministerstwa (zatrudnione tam osoby) funkcjonują w ramach służby cywilnej. Określenie minimalnych standardów, które nie muszą być rozumiane jako określenie rekomendowanej procedury, ale np. jako wskazanie niezbędnych etapów lub cech tej procedury, służyłoby realizacji zasady rzetelności jako celu funkcjonowania służby cywilnej (zob. art. 153 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ustawy o służbie cywilnej[5]), ale jednocześnie mogłoby mieć istotne znaczenie dla zdefiniowanego na wstępie celu rządowej procedury prawodawczej. **Poprawne merytorycznie i formalnie zredagowanie wstępnego projektu aktu normatywnego ma istotny wpływ na efektywność dalszego procesu, ale przede wszystkim na jakość przyszłego aktu prawnego.** Projekt, który zostałby w istotnym zakresie wadliwie sporządzony, może oczywiście zostać skorygowany na dalszych etapach prac, ale komplikuje to i wydłuża dalszy proces, a czasami nie jest możliwe do pełnej realizacji. Zawsze lepiej, kiedy już na początku powstaje dobry projekt, który następnie jest udoskonalany, niż gdy powstaje projekt o niskiej jakości, który wymaga istotnych korekt. Z tego właśnie względu wewnątrzresortowy etap prac, pozostający formalnie poza zakresem Regulaminu pracy RM, ma tak istotne znaczenie dla efektywności całego procesu. Przede wszystkim **należy postulować, aby w proces ten od początku włączeni byli wykwalifikowani legislatorzy, którzy powinni redagować albo co najmniej współtworzyć tekst projektu** (a nie zajmować się korektą tekstu, którego redakcję przeprowadza urzędnik niebędący legislatorem).

Pierwszym etapem procedury opisanej w przepisach Regulaminu pracy RM jest uzyskanie wpisu projektu aktu normatywnego do właściwego wykazu prac legislacyjnych (wykazu prac legislacyjnych RM[6] albo wykazu prac legislacyjnych Prezesa RM). W celu uzyskania wpisu projektu ustawy lub projektu rozporządzenia RM organ wnioskujący występuje do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu[7] o dokonanie wpisu projektu do odpowiedniego wykazu prac legislacyjnych RM. Organ wnioskujący może także – przed złożeniem wniosku o wpis projektu do wykazu – wystąpić do Zespołu o opinię w przedmiocie zasadności podjęcia prac nad projektem. **Wykaz prac legislacyjnych pełni dwie istotne funkcje:**

- **programowania wewnętrznego**, bo pozwala organom pomocniczym RM, a także jednostkom organizacyjnym zaangażowanym w prace nad wszystkim projektami, np. RCL,

[5] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559, z późn. zm.).

[6] Prowadzonego na podstawie art. 3 i 3a tzw. ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

[7] Powołanego zarządzeniem Prezesa RM; obecnie jest to zarządzenie nr 268 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, publikacja elektroniczna, https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/7184,Zespol-do-spraw-Programowania-Prac-Rzadu.html (dostęp: 27.12.2019).

ocenić skalę i rozłożenie w czasie prac legislacyjnych i dostosować do tego dostępne zasoby;

- **komunikacji zewnętrznej** – prowadzenie wykazu należy postrzegać jako element realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji.

Zgodnie z § 25 ust. 2 Regulaminu[8] opracowanie projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia RM następuje wraz z opracowaniem wniosku o wpisanie projektu do wykazu albo po uzyskaniu pozytywnej opinii Zespołu co do zasadności podjęcia prac nad projektem, jeżeli organ wnioskujący wystąpił o taką uprzednią opinię. Etap wpisania projektu do wykazu nie ma przesądzającego znaczenia dla jakości projektu, ale na pewno krytycznie – z punktu widzenia efektywności procesu legislacyjnego – należy ocenić powrót do umożliwienia przez przepisy Regulaminu opracowywania projektu ustawy jeszcze przed wpisaniem tego projektu do wykazu prac legislacyjnych. Wystąpienie przez organ wnioskujący o uprzednią opinię Zespołu jest uprawnieniem, nie obowiązkiem organu. Ponownie więc możliwe jest rozpoczęcie prac nad projektem ustawy przed podjęciem przez organ pomocniczy RM decyzji o zgodzie na rozpoczęcie rządowej procedury prawodawczej (zgodzie na wpisanie projektu do wykazu). Z drugiej strony w przypadku projektu rozporządzenia RM występowanie o opinię Zespołu co do zasady jest bezprzedmiotowe, bo wydanie rozporządzenia jest obowiązkiem organu wykonawczego i jedynie w nielicznych sytuacjach w grę może wchodzić uznaniowa decyzja np. o terminie i zakresie merytorycznej nowelizacji rozporządzenia. Opracowanie projektu rozporządzenia może więc nastąpić w zasadzie w każdym przypadku wraz z opracowaniem wniosku o wpis projektu do wykazu. Wydaje się, że brzmienie § 25 Regulaminu sprzed nowelizacji dokonanej w grudniu 2019 r. lepiej różnicowało wymagania odnoszące się do projektu ustawy (opracowywanego po wpisaniu projektu do wykazu) i projektu rozporządzenia RM (w stosunku do którego dopuszczalne było opracowanie projektu wraz z opracowaniem wniosku o wpisanie projektu do wykazu).

Uzgodnienia, konsultacje i opiniowanie

Pierwszym etapem prac prowadzonych z udziałem wszystkich członków RM jest etap uzgodnień, konsultacji i opiniowania. Podkreślić należy jednak, że **uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie stanowią trzy odrębne elementy w ramach tego etapu rządowej procedury legislacyjnej** (możliwe jest też nazwanie ich trzema etapami, przy zastrzeżeniu równoległego, a nie chronologicznego ich przeprowadzania). **Inny jest krąg podmiotów uczestniczących w każdym z tych trzech „modułów", częściowo inny jest też tryb ich przeprowadzania, różny jest także wpływ rezultatów danego modułu na treść projektu.** Z chwilą skierowania projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania organ wnioskujący obowiązany jest udostępnić projekt w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL) prowadzonym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej RCL. Jeżeli projekt został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania w różnych terminach, udostępnienie w RPL następuje z chwilą

[8] W brzmieniu nadanym uchwałą nr 159 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2019 r. zmieniającą uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1192), która weszła w życie z dniem 24 grudnia 2019 r.

wykonania pierwszej z tych czynności. Udostępnienie projektu, a następnie całej dokumentacji z kolejnych etapów procesu prawodawczego ma bardzo istotne znaczenie dla zapewnienia należytej komunikacji z podmiotami uczestniczącymi w tym procesie, ale także dla transparentności całego procesu.

Uzgodnienia prowadzone są z:

- członkami RM,
- Szefem KPRM,
- a w przypadku projektu założeń oraz projektów aktów normatywnych także z RCL – pod względem prawnym.

Ich celem jest uzgodnienie tekstu projektu pod względem merytorycznym, czyli wypracowanie tekstu, na który zgadzają się wszyscy uczestnicy uzgodnień. W przypadku braku uzgodnienia sporządzany jest tzw. protokół rozbieżności, który precyzyjnie identyfikuje przedmiot i zakres rozbieżności. Z punktu widzenia jakości legislacyjnej projektu znaczenie ma fakt, że już na etapie uzgodnień w prace nad projektem włączone jest RCL, przy czym z RCL projekt należy uzgodnić pod względem prawnym[9]. Zakres znaczenia prawnego projektowanego aktu, jego spójności z systemem prawnym, niezbędnych zmian powiązanych z projektem są przedmiotem oceny już na tym etapie.

Dla efektywności tego etapu prac istotne znaczenie ma należyte wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień. Organ wnioskujący wyznacza termin, biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Oznacza to, że terminy wskazane w przepisach Regulaminu pracy RM (§ 40 i 129) powinny być traktowane jako minimum, które nie znoszą zasady, zgodnie z którą wyznaczenie terminu na uzgodnienia danego projektu powinno wynikać z rzetelnej jego oceny. **Prawidłowe wyznaczenie terminu ma istotne znaczenie dla jakości opracowywanego projektu, bo umożliwia zgłoszenie wszystkich istotnych uwag.** Wprawdzie organ wnioskujący może uznać nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie za uzgodnienie treści projektu, ale ten formalny mechanizm może przynieść negatywne skutki dla jakości projektu, jeżeli wyznaczony zostałby zbyt krótki termin. Może się zdarzyć tak, że wskutek zbyt krótkiego terminu nie zostałyby zgłoszone uwagi istotne dla jakości projektu. Inną możliwą konsekwencją, ale o charakterze formalnym, jest zgłoszenie tego typu uwag na kolejnym etapie prac – ze skutkiem w postaci utrudnienia albo uniemożliwienia przyjęcia projektu np. do rozpatrzenia przez właściwy komitet RM.

Po przeprowadzeniu uzgodnień organ wnioskujący zajmuje stanowisko wobec uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień projektu i może przyjąć zgłoszone uwagi w całości albo w części,

[9] Na temat efektywności tego mechanizmu, także poprzez porównanie do innych modeli rządowej procedury prawodawczej, zob.: M. Berek, *Ewolucja funkcji i zadań Rządowego Centrum Legislacji w latach 2000–2015*, (w:) W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015, s. 16–19.

dokonując modyfikacji projektu, lub wyjaśnić uwagi z ich autorem albo ustalić z tymże, że wycofuje uwagi. Narzędziem, które może być zastosowane na tym etapie procedury, jest konferencja uzgodnieniowa przydatna szczególnie wtedy, gdy do projektu zgłoszono dużą liczbę uwag. Po zakończeniu uzgodnień organ wnioskujący dokonuje zmian w tekście projektu dokumentu rządowego na podstawie przedstawionych stanowisk oraz dokonanych ustaleń.

Modułem, który przeprowadzany jest równocześnie z uzgodnieniami, są konsultacje publiczne. Konsultacje stanowią mechanizm dialogu z interesariuszami przyszłego aktu prawnego oraz ogółem zainteresowanych osób i podmiotów. **Cele konsultacji to m.in.:**

- **lepsze rozpoznanie grup odbiorców i interesariuszy proponowanego rozwiązania i ich stanowisk**, a w konsekwencji
- **ograniczenie lub wykluczenie konfliktu związanego z implementacją przyszłego aktu prawnego**[10].

Uwagi przekazane w konsultacjach mogą jednak także wskazywać na usterki projektu, tym samym dając organowi wnioskującemu możliwość korekty. Rzetelne przeprowadzenie konsultacji może więc też przynieść korzyści rozumiane jako dbałość o jakość prawa. Przeprowadzenie konsultacji to przede wszystkim realizacja regulaminowej zasady (§ 36), od której można jednak w określonych sytuacjach odstąpić, wyjaśniając odpowiednio ten fakt w OSR (zob. § 28 ust. 4).

Trzecim modułem w ramach omawianego etapu rządowej procedury prawodawczej jest przekazania projektu do zaopiniowania. Organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe (w szczególności Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa UOKiK), jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania. Ponadto, w przypadkach określonych w odrębnych przepisach, projekt należy przekazać do zaopiniowania podmiotom w nich wskazanym[11]. Treść przekazywanych opinii uzależniona jest przede wszystkim od cech i zakresu działania podmiotu opiniującego. Korekta poprawności prawnej i legislacyjnej projektu nie jest z pewnością zasadniczym celem opiniowania, ale oczywiście tego typu uwagi mogą się na tym etapie pojawić. Zarówno w konsultacjach, jak i w procesie opiniowania to organ wnioskujący rozstrzyga ostatecznie o uwzględnieniu zgłoszonych uwag.

Szczególne miejsce w ramach procedury opiniowana zajmuje Rada Legislacyjna przy Prezesie RM, która jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa RM w sprawach dotyczących systemu prawa. Do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną należy kierować projekty o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych. Rada dokonuje oceny tych projektów z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją RP, prawem UE oraz spójności z obowiązującym systemem prawa. Rada odgrywa więc istotną rolę w dbaniu o jakość

[10] Więcej na ten temat zob.: *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, https://rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf.

[11] Zobacz listę: A. Markowska, A. Waszyńska (oprac.), *Rządowy proces…*, op. cit., s. 581–589, z zastrzeżeniem tej samej uwagi o nieaktualizowaniu wykazu.

prawną procedowanych projektów. W celu uzyskania opinii Rady Legislacyjnej organ wnioskujący występuje z wnioskiem do Prezesa RCL o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę. Ponadto w każdym przypadku z własnej inicjatywy mogą skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną (informując o tym organ wnioskujący): Prezes RM, Przewodniczący Stałego Komitetu RM, Szef KPRM, Prezes RCL, Sekretarz RM. Ze względu na rangę Rady jej opinie załączane są do projektu na dalszych etapach prac, a organ wnioskujący ma obowiązek pisemnie odnieść się do takiej opinii i załączyć swoje stanowisko do projektu.

Komitety Rady Ministrów

Rządowa procedura przewiduje rozpatrzenie projektu przez SKRM[12], który jest organem pomocniczym RM i Prezesa RM. Zadaniem SKRM jest inicjowanie, przygotowywanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk RM lub Prezesa RM w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów. W praktyce podstawowym zadaniem SKRM jest rozpatrywanie projektów dokumentów rządowych przed ich przedłożeniem do rozpatrzenia przez RM. Poza SKRM funkcjonują 4 specjalistyczne komitety:

- KSE[13],
- Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów[14],
- Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji[15],
- Komitet Społeczny Rady Ministrów[16].

Projekt wnosi się do rozpatrzenia przez SKRM po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, a w przypadku projektu dokumentu rządowego regulującego sprawy objęte zakresem działania właściwego specjalistycznego komitetu co do zasady także

[12] Zarządzenie nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2019 r. poz. 1071).

[13] Działający na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2078).

[14] Działający na podstawie zarządzenia nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 2019 r. poz. 349). Do zakresu jego działania należy m.in. rozpatrywanie projektów ustaw o istotnym wpływie na: zdolności rozwojowe gospodarki, zrównoważony rozwój, klimat i bezpieczeństwo energetyczne, rynek pracy i sytuację demograficzną, gospodarowanie finansami publicznymi i majątkiem Skarbu Państwa, jakość otoczenia regulacyjnego przedsiębiorców i obywateli, a także projektów o przewidywanych skutkach finansowych w wysokości przekraczającej 500 mln zł rocznie.

[15] Działający na podstawie zarządzenia nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M.P. z 2018 r. poz. 705). Do zakresu jego działania należy m.in. rozpatrywanie projektów ustaw związanych z informatyzacją.

[16] Działający na podstawie zarządzenia nr 205 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów (M.P. z 2019 r. poz. 937). Do zakresu jego działania należy m.in. uzgadnianie stanowisk odnośnie do projektów ustaw dotyczących: poprawy sytuacji rodzin, w tym sytuacji demograficznej i dochodowej społeczeństwa, wspierania aktywności zawodowej, edukacyjnej, kulturalnej, sportowo-rekreacyjnej, poprawy dostępności i poziomu usług socjalnych i opiekuńczych oraz sytuacji osób niepełnosprawnych i osób starszych.

po rozpatrzeniu projektu przez właściwy komitet lub komitety, z wyjątkiem projektów mieszczących się w zakresie właściwości KSE, mających szczególne znaczenie odnośnie do realizacji polityki państwa, prawa krajowego, budżetu państwa lub gospodarki, które są rozpatrywane przez SKRM przed rozpatrzeniem przez KSE (zob. § 58 i 55). Podstawowym zadaniem wszystkich komitetów jest akceptacja każdego projektu od strony merytorycznej. Aspekty prawne i legislacyjne nie mają pierwszorzędnego znaczenia, chociaż oczywiście mogą się takie pojawić w trakcie prac danego komitetu.

Komisja prawnicza

Organem dedykowanym zapewnieniu należytej jakości prawnej i legislacyjnej projektu jest komisja prawnicza. Ocenia projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. Komisja w szczególności ocenia zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i ZTP, jak również uwzględnienie opinii Rady Legislacyjnej oraz poprawność językową. W celu należytej realizacji tak określonego zadania, kierując projekt do rozpatrzenia przez komisję prawniczą, załączyć trzeba uzasadnienie wraz z OSR, jeżeli natomiast projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE – projekty wszystkich aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy. Przekazanie projektów przewidzianych do wydania rozporządzeń wraz z projektem ustawy jest niezbędne dla dokonania oceny poprawności brzmienia przepisów upoważniających do wydania poszczególnych rozporządzeń (w szczególności przedmiotu delegacji i wytycznych). Jest to niezbędne także do oceny poprawności podziału materii na ustawową i możliwą do uregulowania w rozporządzeniach oraz odpowiednio pełnego uregulowania materii ustawowej (uniknięcie tzw. upoważnienia blankietowego).

Skład konkretnej komisji prawniczej powoływany jest do każdego aktu prawnego, który ma być rozpatrzony. Komisja pracuje pod przewodnictwem pracownika RCL, w składzie ustalanym przez RCL. Warto zaznaczyć, że wskazanie przez RCL ministerstw i urzędów centralnych jako wchodzących w skład komisji kreuje po stronie przedstawicieli tych podmiotów obowiązek wzięcia udziału w posiedzeniu komisji prawniczej. Dla zapewnienia efektywności prac komisji przyjęto regulaminową zasadę, zgodnie z którą upoważnienie do udziału w posiedzeniu komisji prawniczej jest równoznaczne z upoważnieniem do uzgodnienia wszelkich zagadnień prawnych, legislacyjnych i redakcyjnych, które mogą wyłonić się w trakcie rozpatrywania projektu[17]. W wyniku prac komisja prawnicza ustala brzmienie projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. Kluczową funkcję w organizacji pracy komisji pełni jej przewodniczący, czyli legislator zatrudniony w RCL, co odzwierciedla rolę, jaką

[17] Więcej o trybie pracy komisji – M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 107–113.

legislatorzy mają do odegrania w procesie prawodawczym jako „strażnicy" formalnej poprawności projektu oraz przestrzegania procedury[18].

Specyficzną, dopuszczoną przez Regulamin pracy RM instytucją jest możliwość zwolnienia projektu z rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Zwolnienie projektu może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, co należy rozumieć w ten sposób, że projekt nie wymaga prac w formule komisji, bo zakres wymaganych korekt nie jest znaczny albo że w ogóle nie jest potrzebne wprowadzanie korekt. **Zwolnienie z rozpatrzenia projektu przez komisję nie oznacza więc, że poprawność projektu nie została zweryfikowana.** Zwolnieniu z komisji z reguły towarzyszy zastrzeżenie konieczności wprowadzenia wskazanych przez RCL poprawek.

Jak wskazano powyżej, zadaniem komisji jest skorygowanie projektu pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, ale w granicach rozstrzygnięć merytorycznych podjętych na wcześniejszych etapach prac. Komisja nie powinna więc dokonywać merytorycznych zmian projektu, w szczególności w stosunku do ustaleń SKRM. Wieloletnia praktyka prac komisji wskazuje, że jeżeli w trakcie prac komisji zidentyfikowano jako niezbędne dokonanie merytorycznej zmiany projektu (co czasem jest warunkiem należytego skorygowania projektu pod względem prawnym albo legislacyjnym), to komisja sygnalizowała takie zagadnienie organowi wnioskującemu, który następnie korzystał z jednej z dwóch możliwych ścieżek. Pierwsza możliwość polegała na ponownym skierowaniu projektu do SKRM w celu tzw. potwierdzenia, a druga na poinformowaniu przez organ wnioskujący sekretarza RM, przy skierowaniu projektu do rozpatrzenia przez RM, o zakresie merytorycznych zmian w projekcie wprowadzonych w wyniku prac komisji prawniczej.

Od 5 lutego 2019 r.[19] istnieje jednak inny, obligatoryjny mechanizm weryfikujący poprawność wyników pracy komisji. Po zakończeniu prac każdej komisji prawniczej RCL przekazuje sekretarzowi SKRM protokół z posiedzenia komisji, natomiast organ wnioskujący wnosi projekt ustawy albo projekt rozporządzenia do potwierdzenia przez SKRM nie później niż w terminie:

- 14 dni od dnia rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą albo
- 5 dni od dnia zwolnienia projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą.

Potwierdzenie projektu ustawy albo projektu rozporządzenia przez SKRM następuje przez akceptację jego treści w zakresie zgodności projektu z ustaleniami SKRM. Mechanizm, w którym wszystkie wyniki prac komisji prawniczej – w zakresie omawianych dokumentów – podlegają potwierdzeniu przez SKRM, budzi wątpliwości. Prawidłowo, czyli w granicach określonych Regulaminem pracy RM, przeprowadzona komisja prawnicza nie powinna prowadzić do zmian merytorycznych projektu. O ile można uznać za uzasadniony postulat sformalizowania proce-

[18] Rolę tę można też postrzegać szerzej jako rolę społeczną – W. Staśkiewicz, *Społeczne role legislatora*, (w:) M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016, s. 131–139.

[19] Zob.: dział III rozdział 6a Regulaminu pracy Rady Ministrów dodany przez § 1 pkt 17 uchwały nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137).

dury potwierdzania projektu w przypadku zidentyfikowanej przez komisję potrzeby zmiany projektu, o tyle zastosowanie tego mechanizmu w każdym przypadku może świadczyć o krytycznej ocenie prawodawcy co do rzetelności komisji prawniczych w identyfikowaniu przypadków wprowadzania zmian merytorycznych do projektów. Tymczasem identyfikacja tego typu sytuacji i odróżnienie zmian formalnych od merytorycznych stanowi podstawową umiejętność, którą musi wykazywać się pracownik RLC przewodniczący pracom komisji[20]. *Ratio legis* wprowadzonej zmiany wymaga jednak co najmniej pogłębionej analizy.

Jak to już zostało wskazane, rozpatrzenie projektu ustawy i projektu rozporządzenia przez komisję prawniczą stanowi podstawowy mechanizm zapewnienia należytej jakości legislacyjnej i prawnej projektu. Przygotowanie i przeprowadzenie komisji oraz ustalenie brzmienia projektu po korektach w zwykłym trybie pracy wymaga określonego czasu, niekiedy liczonego nawet w tygodniach. Możliwe jest oczywiście przyspieszenie prac, stosownie do pilności projektu, można też umiejętnie skorzystać z opisanego powyżej mechanizmu zwolnienia projektu z rozpatrzenia przez komisję. Są to rozwiązania, które zapewniają realizację celów pracy komisji prawniczej przy zachowaniu niezbędnej sprawności procedury. W tym kontekście należy zdecydowanie negatywnie oceniać wnioski o rozpatrzenie projektu aktu normatywnego przez RM z pominięciem etapu komisji prawniczej. Tego typu wnioski wskazują na niezrozumienie funkcji, którą pełni komisja w procesie prawodawczym.

Rada Ministrów

Rada Ministrów rozpatruje i akceptuje projekt (względnie podejmuje inne rozstrzygnięcie) po przeprowadzeniu całej omówionej powyżej procedury. RM może rozpatrzyć projekt na posiedzeniu albo w tzw. trybie obiegowym (§ 92). Niezależnie od trybu rozpatrywania projektu etap RM powinien służyć albo przyjęciu projektu bez zmian, albo wprowadzeniu do niego ograniczonych liczbowo i co do zasady istotnych zmian wynikających z uwag członków RM (także Szefa KPRM lub Prezesa RCL). Z pewnością rozpatrywanie projektu przez RM nie powinno służyć dokonywaniu korekt prawnych projektu, a tym bardziej legislacyjnych.

Regulamin pracy RM dopuszcza możliwość zarządzenia przez Prezesa RM lub sekretarza RM tzw. trybu odrębnego rozpatrzenia projektu. Tryb odrębny może polegać na szeroko rozumianych uproszczeniach, w tym skróceniu lub pominięciu niektórych albo nawet wszystkich etapów proceduralnych (z wyjątkiem tych, które regulowane są przez przepisy powszechnie obowiązujące, np. opiniowanie umocowane w przepisach szczególnych). Zastosowanie trybu odrębnego, zależnie od zakresu przyjętych uproszczeń, stwarza oczywiście pewne ryzyko nienależytego rozpatrzenia wszystkich elementów projektu, co w szczególności można odnosić do tych etapów, które w największym stopniu służą zapewnieniu należytej jakości prawnej i legi-

[20] W tym kontekście szczególnej wagi nabierają rozważania o etyce zawodu legislatora, która współtworzy z merytorycznym przygotowaniem swoisty „warsztat" pracy legislatora – zob. P. Skuczyński, *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa*, (w:) W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015, s. 454–459.

slacyjnej projektu – czyli uzgodnień projektu z RLC pod względem prawnym, a następnie rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą.

Po przyjęciu projektu aktu normatywnego przez RM sekretarz RM powierza sporządzenie jego tekstu ostatecznego zgodnego z rozstrzygnięciami RM:

- organowi wnioskującemu lub innemu organowi w uzgodnieniu z RCL i właściwą komórką organizacyjną KPRM albo
- RCL w uzgodnieniu z właściwą komórką organizacyjną KPRM.

Na tym etapie nie jest oczywiście możliwe wprowadzanie już żadnych zmian w projekcie niewynikających z rozstrzygnięć RM.

Podsumowanie

Przygotowanie procedury, która zapewni racjonalne tworzenie prawa, nie jest proste. Procedura taka musi mieć cechy zapewniające łączną realizację pozornie niespójnych celów, np. efektywności rozumianej także jako limitowana czasochłonność, z jednoczesnym należytym dopracowaniem tekstu. Procedura powinna być jasno określona, transparentna, a jednocześnie zapewniać możliwość szybkiego reagowania w nagłych sytuacjach. Wydaje się, że **rządowa procedura prawodawcza, regulowana Regulaminem pracy RM, stanowi taką właśnie wyważoną procedurę. W procedurze tej możliwe jest więc zapewnienie należytej jakości prawnej i legislacyjnej projektu, pod warunkiem efektywnego zrealizowania dedykowanych do tego etapów procedury oraz właściwego wykorzystania kompetencji legislatorów**.

Marian Andrzej FAŁEK
ekspert ds. OSR w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS
dr Piotr PTAK
wykładowca Uczelni Techniczno-Handlowej im. H. Chodkowskiej w Warszawie
radca ministra w MF

ZASTOSOWANIE METODY MONTE CARLO DO SPORZĄDZENIA OCENY SKUTKÓW REGULACJI – STUDIUM PRZYPADKU

W każdej wiedzy jest tyle prawdy,
ile jest w niej matematyki.
Immanuel Kant

Wprowadzenie

Z doświadczeń państw członkowskich UE wynika, że OSR (ang. ***regulatory impact assessment***) stanowi jeden z najlepszych instrumentów analitycznych pozwalających zidentyfikować skutki planowanych działań legislacyjnych i je ukierunkować tak, aby zapewniły uchwalenie przepisów prawnych lepszej jakości oraz efektywniejszych. OSR można określić jako procedurę, w ramach której sporządzane są analizy ekonomiczne dostarczające decydentom informacji o potencjalnych korzyściach i kosztach, jakie mogą wyniknąć z przyjęcia projektowanej ustawy. W raporcie podsumowującym wyniki analiz skutki regulacji powinny zostać udokumentowane i przedstawione w sposób ilościowy, w jednostkach pieniężnych. W sytuacji natomiast gdy trudno dokonać ich kwantyfikacji, powinny być opisane w sposób jakościowy. Sporządzenie OSR i dołączenie jej do projektu ustawy powoduje, że politycy decydujący o przyjęciu bądź odrzuceniu projek-

towanych przepisów dysponują lepszą informacją o prawdopodobnych skutkach, jakie mogą wynikać z rozpatrywanej ustawy, a w konsekwencji wzrasta szansa przyjęcia przez nich korzystniejszego rozwiązania. Takie podejście do stanowienia prawa określane jest jako ***evidence base policy*** i rekomendowane jest przez OECD. Z raportów tej instytucji wynika, że OSR jest narzędziem stosowanym coraz powszechniej na świecie. Jednakże ze względu na stosunkowo krótki okres korzystania z tego narzędzia oraz złożoność sytuacji społeczno-gospodarczych, które podlegają regulacjom, metodologia[1] i techniki wykorzystywane przy jej opracowywaniu muszą być doskonalone. W zdecydowanej większości sytuacji koszty i korzyści, które będą się ujawniać po wejściu w życie ustawy, można wyrazić w postaci funkcji o określonej postaci analitycznej, parametrach i zmiennych niezależnych zawierających się w pewnym przedziale. W związku z tym skutki regulacji mogą zostać policzone z dość dużą dokładnością. Jednakże zdarzają się również przypadki, gdy zagadnienie podlegające regulacji charakteryzuje się skomplikowaną strukturą, a zmienne niezależne determinujące koszty czy korzyści mają charakter losowy. W takich sytuacjach można próbować oszacować skutki, stosując podejście polegające na dokonaniu symulacji prawdopodobnych stanów pomocy metody Monte Carlo.

Celem artykułu jest przedstawienie takiego podejścia na przykładzie OSR sporządzonej do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe stanowiącego inicjatywę ustawodawczą Senatu (druki senackie nr 761 i 761S/IX kadencja)[2]. W tym przypadku metodę Monte Carlo wykorzystano do wyliczenia wartości parametru zmiennej, która była niezbędna do tego, aby oszacować skutki projektowanej ustawy. Zamieszczony w OSR tekst prezentuje prawdopodobne skutki, jakie regulacja wywoła po jej wdrożeniu, gdyż taki jest cel tego typu dokumentu. Nie koncentruje się natomiast na samej metodzie Monte Carlo, nie wyjaśnia ani nie podaje procedury, w jaki sposób została zastosowana, nie opisuje też problemów, jakie musiały być rozwiązane, aby możliwe było jej zastosowanie. Dlatego celem tego artykułu jest wypełnienie tej luki i uzupełnienie informacji o sposobie zastosowania metody Monte Carlo przy sporządzeniu przedmiotowej OSR. Aby zrealizować ten cel, w artykule ilustracyjnie posłużono się fragmentami OSR, a także wykorzystano niektóre informacje zamieszczone w OSR[3], w szczególności dane źródłowe oraz model analizowanej sytuacji.

Charakterystyka problemu wymagającego interwencji ustawodawcy

Przepisy prawa nakładają na gminy obowiązek dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkoły. Jednakże zadanie to mogą również realizować rodzice. W przypadku gdy rodzic samodzielnie dowozi dziecko niepełnosprawne do szkoły, gmina zobowiązana jest dokonać zwrotu poniesio-

[1] *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, https://www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf, wydane przez RM zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM.

[2] Projekt został uchwalony przez Senat w dniu 12 lipca 2019 r.; Sejm uchwalił ustawę 16 października 2019 r. – ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2248).

[3] Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druki senackie nr 761, 761S/IX kadencja).

nych przez niego kosztów. Ze względu jednak na fakt, że w przeszłości brak było jednolitych, ogólnie obowiązujących w skali kraju kryteriów będących podstawą do dokonywania tego typu rozliczeń, w praktyce gminy przyjmowały różne stawki, które były podstawą tych kalkulacji. W związku z tym zachodziły przypadki, że zwracane przez gminy kwoty nie zapewniały refundacji kosztów rzeczywiście poniesionych przez rodziców. TK zasygnalizował ten problem Sejmowi RP i przedstawił uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania zwrotu kosztów związanych z dowożeniem przez rodziców dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych[4].

Opis projektowanej regulacji

Senat RP, aby rozwiązać problem dostrzeżony przez TK, podjął omawianą inicjatywę ustawodawczą, której skutkiem miało być dostosowanie systemu prawa do postanowienia TK. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[5] zdecydowano się dodać odpowiednią formułę, z której wynika to, jak gminy powinny obliczać kwotę refundacji kosztów poniesionych przez rodziców, którzy dowozili dziecko niepełnosprawne do szkoły. W toku prac komisji senackich rozpatrywane były dwie opcje uregulowania sposobu określania należnej kwoty: zależnie od ilości zużycia paliwa i stawki za 1 km przebiegu pojazdu określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[6]. Efektem projektowanej ustawy miało być urealnienie kwoty zwracanej rodzicom przez jednostkę samorządu terytorialnego w związku z ponoszonymi kosztami dowożenia dziecka do szkoły.

Opis modelu zastosowanego przy sporządzaniu oceny skutków regulacji

Zgodnie z metodologią sporządzania OSR, aby oszacować skutki projektowanej regulacji, należy zastosować teorię zmiany. W praktyce oznacza to, że trzeba sporządzić scenariusz bazowy, prognozę przebiegu problemu wymagającego interwencji w przypadku niewprowadzenia wymaganych działań oraz prognozę, jak będą przebiegać procesy, gdy nastąpi interwencja ustawodawcy. Aby zrealizować to zadanie, konieczne jest sporządzenie odpowiedniego modelu dla analizowanej sytuacji. Jednakże teorie naukowe oraz przyjęcie przez RM w dniu 10 października 2006 r. Wytycznych do oceny skutków regulacji (OSR) nie stwierdzają, jaki konkretnie powinien to być model. Sugerują jedynie, aby w uproszczony i abstrakcyjny sposób odzwierciedlał analizowaną rzeczywistość.

W omawianym przypadku z dokonanej analizy problemu podlegającego uregulowaniu wynikło, że powinien to być model matematyczny, gdyż należało określić wpływ ilościowy projektowanego rozwiązania na sektor finansów publicznych, w szczególności skalę wzrostu wydatków jednostek samorządu terytorialnego (gmin). Aby dokonać oceny wpływu projektowanej ustawy na wydatki gmin, należało wyznaczyć funkcję analityczną, która ukazywałaby zmianę tej wielko-

[4] Zob. postanowienie TK z dnia 17 października 2017 r. sygn. akt S 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 66.

[5] Dz. U. z 2019 r. poz. 1148.

[6] Dz. U. z 2019 r. poz. 58, z późn. zm.

ści na skutek zmiany wysokości refundowanych kosztów. W toku prac analitycznych okazało się, że funkcję tę można wyrazić następująco:

$$W_{jst} = \sum_{i=1}^{n} l_i * d_i * s_i$$

gdzie:

n – liczba dzieci niepełnosprawnych dowożonych przez rodziców do szkół,

l_i – długość drogi dowożenia,

d_i – liczba dni nauki,

s_i – kwota zwrotu za przejazd samochodem drogi o długości 1 km.

Indeks (i) oznacza, że wartości dotyczą konkretnego przypadku dowożenia przez rodziców dziecka.

Z uwagi na brak danych jednostkowych konieczne było przekształcenie tego wzoru tak, aby rachunek był oparty na wielkościach przeciętnych. Ostatecznie opracowana została następująca postać funkcji analitycznej:

$$W_{jst} = n * l * d * s$$

gdzie:

n – liczba dzieci niepełnosprawnych dowożonych przez rodziców do szkół,

l – przeciętna długość drogi dowożenia,

d – liczba dni nauki,

s – kwota zwrotu za przejazd samochodem drogi o długości 1 km.

Obydwa wzory w takiej właśnie postaci znalazły się w OSR.

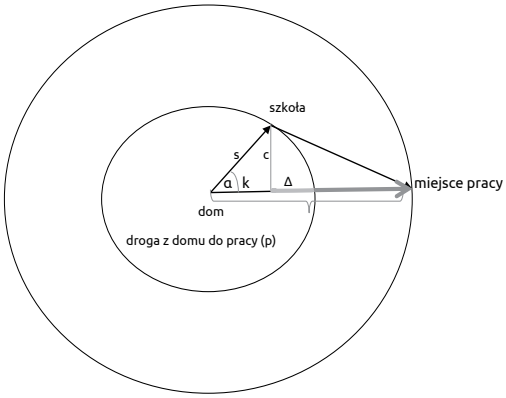
Dalsza analiza zagadnienia podlegającego regulacji doprowadziła do wniosku, że konieczne jest także zobrazowanie sytuacji dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkoły przez rodziców za pomocą schematu przestrzennego. W OSR został zamieszczony następujący schemat:

Analiza powyższego schematu pozwoliła na wyciągnięcie następujących wniosków:

- długość drogi dowożenia dziecka z domu do szkoły oraz długość drogi dojazdu rodzica z domu do pracy jest inna dla każdego przypadku jednostkowego;
- długości dodatkowej drogi pokonywanej przez rodziców, tj. ze szkoły do pracy, ze względu na złożony charakter zagadnienia podlegającego analizie oraz z uwagi na to, że zjawisko wykazuje cechy losowości, nie można oszacować w sposób analityczny;
- długość drogi można próbować oszacować, stosując technikę symulacji metodą Monte

Carlo.

Rysunek 1
Model przestrzenny dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkół przez rodziców



Źródło: opracowanie własne.

Metoda Monte Carlo pozwala sporządzić OSR w tego typu przypadkach, gdy określonych wielkości nie można oszacować w sposób deterministyczny. Jednakże aby możliwe było zastosowanie metody Monte Carlo, konieczne jest dysponowanie odpowiednim wzorem analitycznym, który powinien wyrażać zależność długości drogi od zmiennych losowych, przy czym znane byłyby rozkłady prawdopodobieństw dla tych zmiennych. Dlatego następnym etapem prowadzonej analizy było wyprowadzenie odpowiedniej funkcji.

Analiza modelu przestrzennego dowożenia dzieci do szkół pozwoliła stwierdzić, że dla danego jednostkowego przypadku dowożenia dziecka niepełnosprawnego do szkoły przez rodzica długość drogi dojazdu ze szkoły do pracy może zostać wyrażona jako funkcja następujących zmiennych: długości drogi do szkoły, długości drogi do pracy oraz cosinusa kąta pomiędzy drogą do szkoły i drogą do pracy. Na potrzeby OSR zależność ta została wyrażona następującym wzorem:

$$l = \sqrt{s^2 + p^2 - 2 * p * s * \cos\alpha}$$

gdzie:

l – długość drogi ze szkoły do pracy,

s – długość drogi z domu do szkoły,

p – długość drogi z domu do pracy,

α – kąt pomiędzy drogą z domu do szkoły a drogą z domu do pracy.

Powyższy wzór został wyprowadzony przy zastosowaniu następujących zależności:

- twierdzenia Pitagorasa,
- wzorów trygonometrycznych (sinus kąta i cosinus kąta):

$$\sin\alpha = c/s \longrightarrow c = s * \sin\alpha$$

$$\cos\alpha = k/s \longrightarrow k = s * \cos\alpha$$

$$r = p - k \longrightarrow r = p - s * \cos\alpha$$

- własności trygonometrycznej: $\sin^2\alpha + \cos^2\alpha = 1$

W celu wyprowadzenia wzoru na długość drogi dokonano odpowiedniego przekształcenia wyrażenia na kwadrat długość drogi ze szkoły do pracy.

$$c^2 + r^2 = l^2 \longrightarrow l = \sqrt{c^2+r^2}$$

Następnie dokonano odpowiednich podstawień i przekształceń, wykorzystując wzory trygonometryczne.

$$l = \sqrt{(s * \sin\alpha)^2 + (p - s * \cos\alpha)^2}$$

$$l = \sqrt{s^2 * \sin^2\alpha + p^2 - 2 * p * s * \cos\alpha + s^2 * \cos^2\alpha}$$

$$= \sqrt{s^2 * \sin^2\alpha + s^2 * \cos\alpha + p^2 - 2 * p * \cos\alpha}$$

$$= \sqrt{s^2 (\sin^2\alpha + \cos^2\alpha) + p^2 - 2 * p * s * \cos\alpha}$$

Ostatecznie, korzystając z własności trygonometrycznej $\sin^2\alpha + \cos^2\alpha = 1$, powyższe równanie można uprościć. Otrzyma się wówczas wzór na długość drogi ze szkoły do pracy jako funkcję długości drogi z domu do szkoły, długości drogi z domu do pracy i cosinusa kąta pomiędzy tymi drogami.

Następnie aby wzór na długość drogi ze szkoły do pracy mógł zostać zastosowany w metodzie Monte Carlo, konieczne było pozyskanie danych dla zmiennych (s, p oraz kąta) i odpowiednie przekształcenie tych danych, tak by ukazać ich losowość. Przegląd źródeł danych doprowadził do wniosku, że możliwe jest pozyskanie niezbędnych danych do wykonania tego zadania i w praktyce okazało się, że można było wykonać symulację przeciętnej długości drogi ze szkoły do pracy za pomocą metody Monte Carlo.

Opis źródeł i danych przyjętych do oszacowania skutków regulacji

Zgodnie z *Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, wydanymi przez RM, ważnym etapem przy sporządzaniu OSR jest pozyskanie odpowiednich danych. Wielkości, które będą podstawą dokonywania obliczeń, powinny pochodzić z wiarygodnych źródeł. W tym przypadku dla policzenia OSR krytyczne dane

dotyczyły: liczby dzieci dowożonych, długości drogi dowożenia dzieci z domu do szkoły oraz długości drogi z domu do pracy. Szczegółowy opis danych zawarty został w OSR sporządzonej do analizowanej regulacji. Jednakże aby dane źródłowe mogły zostać wykorzystane w metodzie Monte Carlo, musiały zostać odpowiednio przekształcone.

Opis przekształcenia danych źródłowych w celu wykorzystania ich w metodzie Monte Carlo

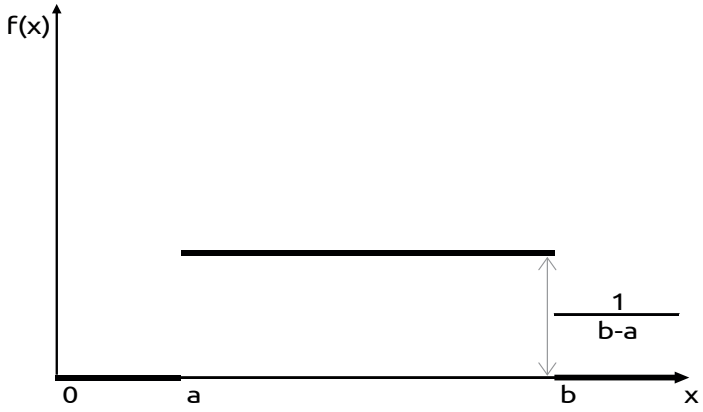
Opracowany wzór na długość drogi ze szkoły do pracy oparty jest na zmiennych losowych, dlatego pozyskane dane odnośnie do liczby dzieci dowożonych, długości drogi dowożenia dzieci z domu do szkoły oraz długości drogi z domu do pracy wymagały odpowiedniego przekształcenia, tak aby mogły zostać użyte w metodzie Monte Carlo. W celu policzenia długości drogi dowożenia dzieci do szkół przez rodziców należało dysponować następującymi zmiennymi losowymi:

- **zmienną wyrażającą kąt pomiędzy drogą z domu do szkoły i drogą z domu do pracy (α).** Wydaje się, że dla analizowanej sytuacji można przyjąć założenie, że ta zmienna losowa ma rozkład jednostajny[7] (równomierny, prostokątny), taki, w którym gęstość zmiennej losowej dana jest wzorem:

$$f(x) = \begin{cases} 1/b\text{-}a & \text{dla } a \le x \le b \\ 0 & \text{dla } x < a \text{ lub } x > b \end{cases}$$

Rysunek 2

Rozkład jednostajny (równomierny, prostokątny)



[7] *Rachunek prawdopodobieństwa i statystyka matematyczna: terminy, określenia i symbole*, PN-58/N-01051/ Polski Komitet Normalizacji i Miar, Warszawa 1958.

Oznacza to, że zmienna ta z jednakowym prawdopodobieństwem (wynoszącym 1/360) może przyjmować wartości kąta w przedziale od 0° do 360°.

- **długość drogi z domu do szkoły (s).** Dane dotyczące długości drogi z domu do szkoły na potrzeby OSR uzyskane zostały z Ministerstwa Pracy, Rodziny i Pomocy Społecznej.

Tabela 1

Dane dotyczące długości drogi z domu do szkoły

Odległość od szkoły obwodowej		Uprawnieni do dowożenia, posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	Dowożeni na koszt gminy, posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego
Odległość od szkoły obwodowej	**Typ placówki**		**liczba uczniów/ wychowanków**
powyżej 3 km	klasy „0" i dzieci 5-letnie	Dowożeni na koszt gminy	49 288
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	1620
od 3–5 km	klasy I–IV szkoły podstawowej	Dowożeni na koszt gminy	149 000
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	4389
od 4–5 km	klasy V–VI szkoły podstawowej	Dowożeni na koszt gminy	64 229
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	2341
	gimnazja	Dowożeni na koszt gminy	96 582
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	3200
od 5–10 km	szkoła podstawowa	Dowożeni na koszt gminy	80 693
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	4280
	gimnazja	Dowożeni na koszt gminy	103 817
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	4288
powyżej 10 km	szkoła podstawowa	Dowożeni na koszt gminy	17 721
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	4656
	gimnazja	Dowożeni na koszt gminy	34 702
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	3955

Źródło: Ministerstwo Pracy, Rodziny i Pomocy Społecznej.

Z uwagi na to, że w powyższej tabeli odległości do szkoły obwodowej podane zostały w przedziałach, dlatego aby te dane mogły być użyte w metodzie Monte Carlo, przedziały należało zastąpić w taki sposób, by wyrazić długość drogi punktowo. W poniższej tabeli przedstawiono sposób przekształcenia danych źródłowych.

Tabela 2

Przekształcenie przedziałów długości drogi na wielkości punktowe

Odległość od szkoły obwodowej	Liczba km
powyżej 3 km	3
od 3–5 km	4
od 4–5 km	4,5
od 5–10 km	7,5
powyżej 10 km	15

Źródło: opracowanie własne.

Następnie konieczne było wykonanie obliczeń pomocniczych, które umożliwią uzyskanie rozkładu prawdopodobieństwa zmiennej losowej. W tym celu dla całej zbiorowości dowożonych dzieci do szkół policzono strukturę zbioru według długości drogi dowożenia dzieci.

Tabela 3

Struktura dowożenia dzieci według odległości z domu do szkoły

Odległość od szkoły	Uczniowie dowożeni na koszt gminy wg odległości	
Liczba km	Liczba uczniów	Struktura
3	49 288	8%
4	149 000	25%
4,5	160 811	27%
7,5	184 510	31%
15	52 423	9%
ogółem	**596 032**	100%

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym kroku, dysponując strukturą dowożenia dzieci do szkół w zależności od długości drogi, przyjęto założenie, że strukturą tą można aproksymować rozkład prawdopodobieństwa zmiennej losowej wyrażającej długość drogi dowożenia dziecka niepełnosprawnego przez rodzica z domu do szkoły.

Tabela 4
Struktura dowożenia dzieci według odległości z domu do szkoły i rozkład prawdopodobieństwa

Liczba uczniów	Struktura	Prawdopodobieństwo
49 288	8%	0,083
149 000	25%	0,250
160 811	27%	0,270
184 510	31%	0,310
52 423	9%	0,088
596 032	100%	1,000

Źródło: opracowanie własne.

Dysponując wielkościami, które obrazują strukturę dowożenia dzieci do szkół w zależności od długości drogi, przyjęto założenie, że dla zbioru dzieci niepełnosprawnych struktura długości drogi jest podobna, co umożliwiło przyjęcie założeń odnośnie do kształtowania się rozkładu prawdopodobieństwa dla zmiennej losowej wyrażającej długość drogi dowożenia dziecka niepełnosprawnego (identycznie jak dla całego zbioru dzieci dowożonych z domu do szkół).

Tabela 5
Struktura dowożenia i rozkłady prawdopodobieństwa zmiennej losowej wyrażającej długość drogi dowożenia z domu do szkoły dziecka niepełnosprawnego przez rodziców

Odległość od szkoły (km)	Prawdopodobieństwo	Skumulowane prawdopodobieństwo
3	0,083	0,083
4	0,250	0,333
4,5	0,270	0,602
7,5	0,310	0,912
15	0,088	1,000

Źródło: opracowanie własne.

Końcowym etapem przygotowania danych do metody Monte Carlo było określenie przedziałów dla liczb losowych i powiązanie ich ze zmienną losową wyrażającą długość drogi dowożenia dziecka niepełnosprawnego z domu do szkoły przez rodzica.

Tabela 6

Zmienna losowa wyrażajaca długość drogi dowożenia dziecka niepełnosprawnego do szkoły i przedziały liczb losowych

Odległość od szkoły (km)	Przedziały dla liczb losowych	Skumulowane prawdopodobieństwo
3	0 do 0,082	0,083
4	0,083 do 0,332	0,333
4,5	0,333 do 0,601	0,602
7,5	0,602 do 0,911	0,912
15	0,912 do 0,999	1,000

Źródło: opracowanie własne.

- **długość drogi z domu do pracy (p).** Dane dotyczące długości drogi z domu do pracy na potrzeby OSR zostały pozyskane z publikacji firmy konsultingowej PMR *Samochód najpopularniejszym środkiem transportu w dojazdach do pracy*[8].

Tabela 7

Długość drogi z domu do pracy

Odległość dojazdu do pracy	Procent pracujących
do 5 km	14%
od 6–10 km	22%
od 11–20 km	29%
od 21–50 km	25%
od 51–100 km	7%
powyżej 100 km	3%
ogółem	100%

Źródło: PMR, *Samochód najpopularniejszym środkiem transportu w dojazdach do pracy.*

Dane prezentujące statystykę długości drogi dojazdu z domu do pracy również musiały zostać przekształcone, aby mogły być zastosowane w metodzie Monte Carlo. Konieczne było dokonanie zmiany przedziałów na wielkości punktowe oraz policzenie struktury w celu przyjęcia założenia, że struktura długości drogi aproksymuje prawdopodobieństwo zmiennej losowej.

[8] http://www.research-pmr.com/pl/userfiles/file/wp/wp_33_511_2013_01_23%20-%20Samoch%C3%B3d%20najpopularniejszym%20%C5%9Brodkiem%20transportu%20w%20dojazdach%20do%20pracy%20-%2002.pdf.

Tabela 8

Wyniki obliczeń pomocniczych wykonywane na danych prezentujących długość drogi dojazdu rodzica z domu do pracy

Odległość dojazdu z domu do pracy	Przekształcenie danych		
	Odległość dojazdu	Struktura	Prawdopodobieństwo
do 5 km	2,5	14%	0,14
od 6–10 km	8	22%	0,22
od 11–20 km	15	29%	0,29
od 21–50 km	35	25%	0,25
od 51–100 km	75	7%	0,07
powyżej 100 km	120	3%	0,03

Źródło: opracowanie własne.

Wykonanie obliczeń pomocniczych na danych ukazujących długość drogi dojazdu do pracy umożliwiło uzyskanie skumulowanego rozkładu prawdopodobieństwa zmiennej losowej.

Tabela 9

Rozkład prawdopodobieństwa zmiennej losowej wyrażającej długość drogi do pracy rodzica dowożącego dziecko niepełnosprawne do szkoły

Odległość dojazdu (km)	Prawdopodobieństwo	Skumulowane prawdopodobieństwo
2,5	0,14	0,14
8	0,22	0,36
15	0,29	0,65
35	0,25	0,90
75	0,07	0,97
120	0,03	1,0

Źródło: opracowanie własne.

Końcowym etapem było określenie przedziałów dla liczb losowych i powiązanie ich ze skumulowanym rozkładem prawdopodobieństwa zmiennej losowej wyrażającej długość drogi dojazdu do pracy rodzica, który dowozi do szkoły dziecko niepełnosprawne.

Tabela 10

Zmienna losowa wyrażająca długość drogi dojazdu rodzica do pracy i przyporządkowane przedziały dla generowanych w metodzie Monte Carlo liczb losowych

Odległość dojazdu (km)	Przedziały dla liczb losowych	Skumulowane prawdopodobieństwo
2,5	0 do 0,13	0,14
8	0,14 do 0,35	0,36
15	0,36 do 0,64	0,65
35	0,65 do 0,89	0,90
75	0,9 do 0,96	0,97
120	0,97 do 1	1,0

Źródło: opracowanie własne.

Charakterystyka metody Monte Carlo

Aby oszacować wartość poszukiwanej zmiennej (długość drogi dowożenia), należało:

1) Sporządzić model matematyczny, który dla analizowanej sytuacji wyraża w postaci funkcji zależność poszukiwanej zmiennej (długość drogi) od zmiennych niezależnych, które determinują jej wartość. Z uwagi na to, że zmienne mają charakter losowy, należało dysponować empirycznymi rozkładami prawdopodobieństwa dla każdej zmiennej. W rachunku prawdopodobieństwa i statystyce matematycznej prawdopodobieństwo zdarzenia losowego jest rozumiane jako stosunek liczby zdarzeń elementarnych zawartych w danym zdarzeniu do ogólnej liczby zdarzeń elementarnych (liczby wszystkich możliwych zdarzeń elementarnych)[9].

2) Napisać odpowiedni algorytm (np. w arkuszu kalkulacyjnym), który umożliwia policzenie wartości szacowanej zmiennej zależnej dla jednostkowego zdarzenia. Należy dodać, że zaprojektowany algorytm musiał dla wygenerowanej liczby losowej umożliwić przejście na odpowiednią jej wartość wynikającą z dystrybuanty zmiennej losowej. W tym miejscu konieczne jest dodanie pojęcia dystrybuanty zmiennej losowej ζ rozumianej jako prawdopodobieństwo zdarzenia polegającego na tym, że zmienna losowa ζ przyjmie wartość mniejszą od ustalonej rzeczywistej wartości x. Zwykle prawdopodobieństwo to oznacza się w sposób następujący: $P\{\zeta < x\} = F(x)$[10].

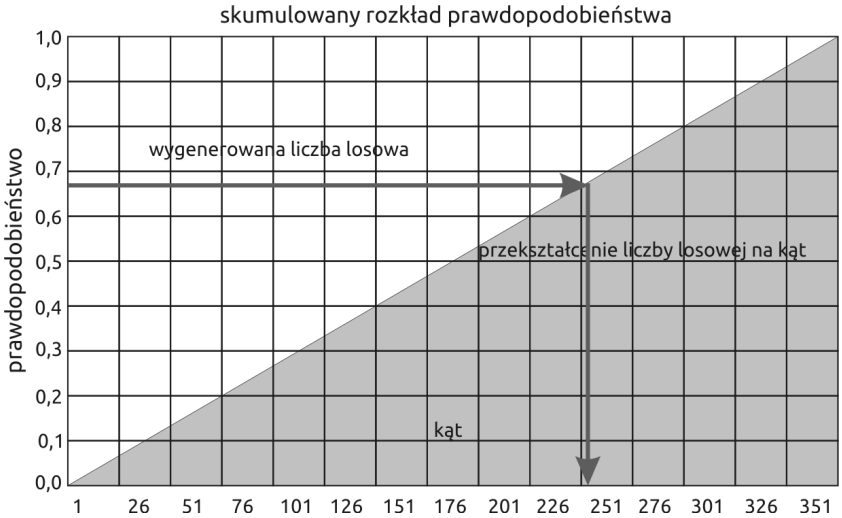
   Sposób przechodzenia z wygenerowanej liczby losowej na konkretną wartość zmiennej losowej:
   - Dla zmiennej losowej wyrażającej kąt pomiędzy drogą z domu do szkoły i z domu do pracy przedstawiony jest na wykresie 1.

[9] *Rachunek prawdopodobieństwa…*, op. cit.

[10] Ibidem.

Wykres 1

Procedura przejścia z wygenerowanej liczby losowej na wartość zmiennej losowej (wartość kąta)

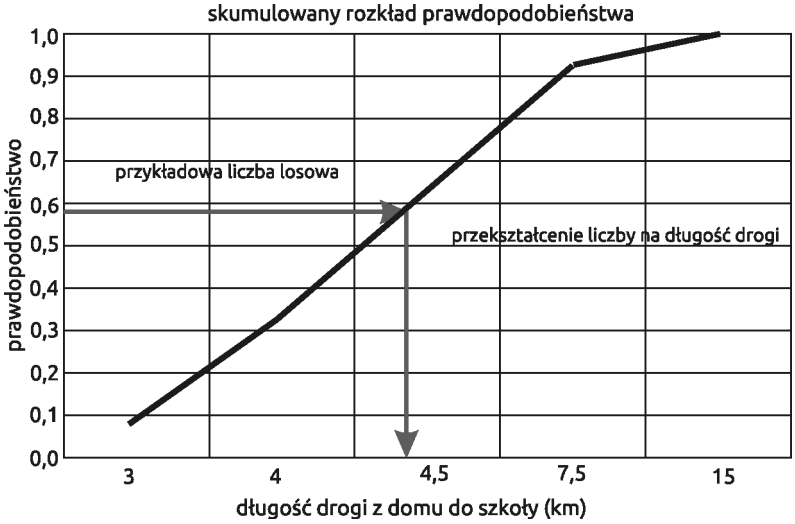


Źródło: opracowanie własne.

- Dla zmiennej losowej wyrażającej długość drogi dowożenia dziecka z domu do szkoły przedstawiony jest na wykresie 2.

Wykres 2

Procedura przejścia z wygenerowanej liczby losowej na zmienną losową (długość drogi z domu do szkoły)

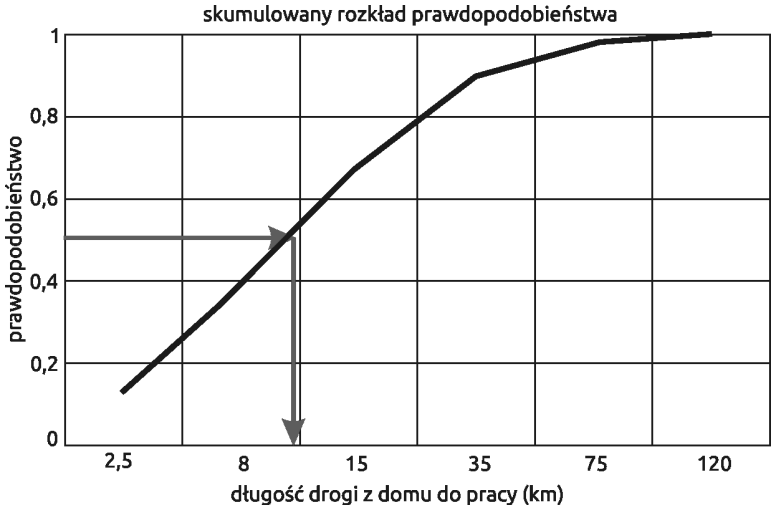


Źródło: opracowanie własne.

- Dla zmiennej losowej wyrażającej długość drogi dojazdu rodzica z domu do pracy przedstawiony jest na wykresie 3.

Wykres 3

Procedura przejścia z wygenerowanej liczby losowej na zmienną losową (długość drogi z domu do pracy)



Źródło: opracowanie własne.

Zaprojektowany algorytm umożliwiał przejście generowanych liczb losowych na wartości zmiennych losowych, dzięki temu uzyskano próbkę losową zmiennych niezależnych. Przez pojęcie próbki losowej rozumie się zbiór elementów pobranych z populacji w taki sposób, że przed jej pobieraniem każdy element populacji ma te same szanse (to samo prawdopodobieństwo) dostania się do próbki[11].

Tabela 11

Algorytm symulacji w arkuszu kalkulacyjnym l

nr obliczeń	zmienne losowe (kąt, droga do szkoły i droga do pracy)							obliczenia pomocnicze				wynik
nr symulacji	kąt	liczba losowa	cos a	droga do szkoły losowa	liczba losowa	droga do pracy losowa	liczba losowa	s^	p^	-2	s^+p^-2*p*cos a	l droga szkoła – praca
	losowy									"-2*p*s*cos a		pierwiastek z wyrażenia
	a			s		p						s^+p^-2*p*s*cos a

Źródło: opracowanie własne.

3) Dokonać n-razy realizację jednostkowego zdarzenia losowego, w tym badanym przypadku symulacji. Obliczenia długości drogi ze szkoły do pracy przeprowadzono 1000 razy.

[11] Ibidem.

Tabela 12

Przykładowe wyniki symulacji długości drogi metodą Monte Carlo

nr obliczeń	zmienne losowe (kąt, droga do szkoły i droga do pracy)							obliczenia pomocnicze				wynik
nr symu-lacji	kąt losowy a	liczba losowa	cos a	droga do szkoły losowa s	liczba losowa	droga do pracy losowa p	liczba losowa	s^	p^	-2 "-2*p*s*cos a	s^+p^-2*p*s*cos a	l droga szkoła – praca pierwiastek z wyrażenia s^+p^-2*p*s*cos a
1	181	0,5043	0,4	4,5	0,5012	15	0,5839	20,3	225,0	-47,4	197,9	14
2	9	0,0258	-1,0	7,5	0,6216	75	0,9459	56,3	5625,0	1114,0	6795,3	82
3	41	0,1139	-1,0	3,0	0,0146	8	0,1924	9,0	64,0	47,3	120,3	11
4	302	0,8397	0,8	4,5	0,4013	8	0,2015	20,3	64,0	-55,6	28,6	5
5	27	0,0759	-0,6	7,5	0,6068	3	0,0356	56,3	6,3	22,1	84,6	9
6	341	0,9475	-0,2	4,5	0,4061	15	0,4100	20,3	225,0	33,7	279,0	17
996	353	0,9806	0,4	4,5	0,4075	8	0,1786	20,3	64,0	-29,2	55,1	7
997	329	0,9162	-1,0	7,5	0,8465	35	0,8929	56,3	1225,0	524,9	1806,1	42
998	286	0,7947	-1,0	4,5	0,5439	15	0,6299	20,3	225,0	132,1	377,3	19
999	127	0,3549	-0,5	3,0	0,0732	15	0,6074	9,0	225,0	45,6	279,6	17
1000	111	0,3105	0,3	4,0	0,1120	8	0,2743	16,0	64,0	-16,8	63,2	8

Źródło: opracowanie własne. Wiersze od 7 do 995 z wynikami symulacji zostały ukryte, aby obraz arkusza był czytelny.

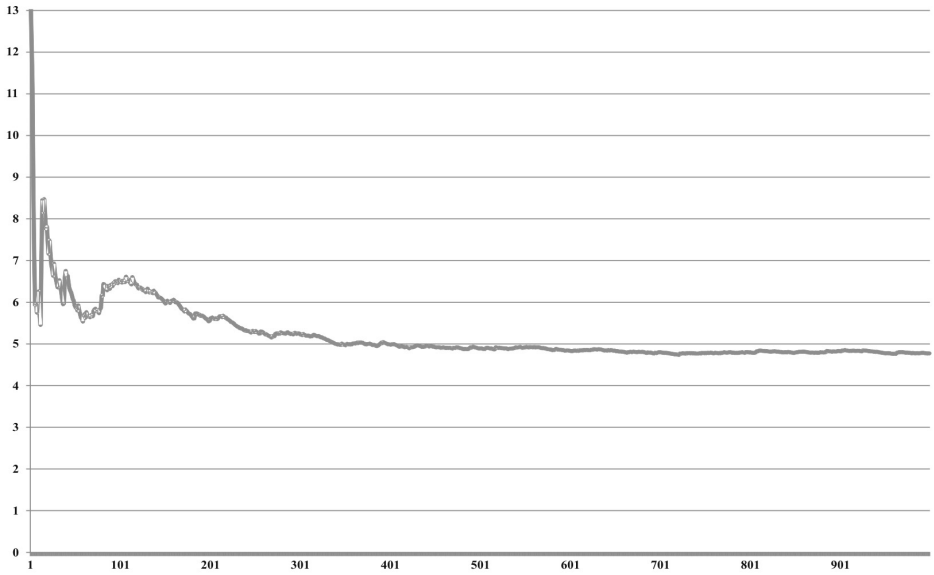
4) Policzyć statystyki, w tym średnią długość drogi ze szkoły do pracy z symulacji wykonanej dla 1000 przypadków na próbach losowych.

Wyniki symulacji długości drogi dowożenia[12]

Po wykonaniu symulacji można wnioskować, że poszukiwany parametr, tj. przeciętna długość drogi (z domu do szkoły i pracy odjąć z domu do pracy), prawdopodobnie ma długość ok. 4,9 km. Wyniki symulacji przedstawione na wykresie 4 ukazują, że w miarę zwiększania liczby obliczeń następuje stabilizacja długości drogi. W związku z tym można oczekiwać, że prawdopodobna długość wynosi ok. 4,9 km.

[12] Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druki senackie 761, 761S/IX kadencja).

Wykres 4
Wyniki symulacji wartości przeciętnej długości drogi: dom–szkoła–praca minus dom–praca (km)



Źródło: obliczenia własne.

Ocena wpływu projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych

W celu oszacowaniu wpływu projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych w OSR zastosowano dwie metody:

- pierwsza polegała na wykorzystaniu wskaźnika, który wyraża udział wydatków gmin z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkoły w dochodach ogółem gmin;
- druga polegała na uwzględnieniu długości drogi dowożenia oraz innych parametrów.

Zastosowanie metody Monte Carlo umożliwiło oszacowanie parametru wyrażającego przeciętną długość drogi dojazdu rodzica ze szkoły do pracy. W rezultacie możliwe było użycie tej wielkości, aby oszacować prawdopodobną kwotę wzrostu wydatków gmin.

Podsumowanie

Sporządzenie ekonomicznej analizy projektowanego prawa poszerza zakres informacji o potencjalnych skutkach, jakie mogą wystąpić po wejściu w życie projektowanej regulacji. Politycy, dysponując OSR, mogą podejmować decyzję odnośnie do kształtu rozwiązania, ponieważ mają pełniejsze informacje. W związku z tym stosowanie OSR jako narzędzia, które wspiera proces podejmowania decyzji w trakcie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, może przyczyniać się do uchwalania prawa efektywniejszego, sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu

oraz prowadzi do lepszej alokacji zasobów i poprawy konkurencyjności gospodarki. Jednakże opracowanie OSR często jest trudne ze względu na złożoność zagadnienia podlegającego regulacji. Niniejszy przypadek ukazuje taką sytuację. W tej sytuacji, aby sporządzić OSR, konieczne było zastosowanie podejścia losowego, kalkulacji opartej na rachunku prawdopodobieństwa. Alternatywą dla tej metody szacowania długości drogi mogło być pozyskanie odpowiednich danych statystycznych poprzez przeprowadzenie badań ankietowych wśród rodziców, którzy dowożą dziecko niepełnosprawne do szkoły. Jednakże takie podejście do szacowania skutków wiązałoby się z wydłużeniem procesu legislacyjnego oraz poniesieniem dodatkowych wydatków. Zastosowanie metody Monte Carlo umożliwiło uniknięcie tych barier i projektowana ustawa mogła być procedowana przy zachowaniu dobrej praktyki określanej jako *evidence base policy*.

Anna MARKOWSKA
wykładowca w projekcie LEGIS

OBOWIĄZEK KONSULTOWANIA PROJEKTÓW AKTÓW PRAWNYCH JAKO NIEZBĘDNY ELEMENT PROCEDURY LEGISLACYJNEJ

Wprowadzenie

Coraz większą rolę w demokratycznych systemach prawodawczych odgrywają konsultacje jako niezbędny element procesu legislacyjnego, mający pozytywny wpływ na jakość tworzonego prawa. Wyrażenie „konsultacje" pochodzi od łacińskiego słowa *consultatio*, przez które należy rozumieć udzielanie rad i wyjaśnień, zasięganie opinii u specjalisty lub rzeczoznawcy, naradę specjalistów lub rzeczoznawców w jakiejś sprawie[1]. I chociaż z przedstawionej definicji wynika raczej ekspercki sens pojmowania sformułowania „konsultacje", to jednak jego istota, rozumiana jako etap procedury legislacyjnej, oznacza zasięgnięcie opinii u osób trzecich, które nie zawsze muszą być ekspertami w danej dziedzinie, lecz mają ustalony pogląd na przedmiot konsultacji z uwagi na stopień zaangażowania w sprawę[2]. „Dzięki konsultacjom decydenci polityczni na różnych poziomach: gminy, powiatu, województwa, czy kraju mogą uzyskać opinie, uwagi, informacje od obywateli, przedstawicieli grup społecznych, organizacji pozarządowych odnośnie procedowanego prawa. Konsultacje umożliwiają dyskusję oraz analizę potrzeb i problemów różnych grup społecznych, rozpoznanie różnych stanowisk, zobaczenie problemu z różnych perspektyw i dzięki temu prowadzenie pogłębionych prac w procesie stanowienia prawa, tak aby wypracować optymalne rozwiązania, gwarantujące dobro wspólne i społeczną

[1] *Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/.

[2] J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowanie tematyczne*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019, s. 7.

harmonię. Konsultacje to włączenie obywateli w proces stanowienia prawa, zaangażowanie ich po to, aby wzmocnić jakość tworzonego prawa"[3]. W tym miejscu wyraźnego zaznaczenia wymaga, że wyrażane opinie i stanowiska w ramach konsultacji nie mają charakteru wiążącego, gdyż właściwą decyzję w zakresie, które z tych opinii i stanowisk zyska ostateczną akceptację, zależy od decydentów politycznych. W literaturze przedmiotu taki stan rzeczy, z uwagi na nierówną pozycję stron, często nazywany jest również dialogiem niesymetrycznym[4].

Definicja konsultacji

W polskim systemie prawa nie została wykształcona jednolita definicja konsultacji, rozumianych nie jako proces polegający na prawie obywateli (lub innych podmiotów) do wyrażania opinii w procesie stanowienia prawa, lecz jako nazwa własna etapu procedury legislacyjnej. W przepisach prawa można spotkać się zarówno z nazwą „konsultacje" użytą w Regulaminie Sejmu[5], nazwą „konsultacje społeczne" w Regulaminie Senatu[6] oraz nazwą „konsultacje publiczne" użytą w Regulaminie pracy RM[7]. Wyraźnego zaznaczenia wymaga, że przytoczone w poszczególnych regulaminach wyrażenia nie są tożsame w zakresie obowiązku podjęcia konkretnych działań przez podmioty zobowiązane do skonsultowania projektu.

Przykładowo z przepisu art. 34 w ust. 3 Regulaminu Sejmu wynika, że uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Z kolei art. 79a Regulaminu Senatu stanowi, że przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa UE. Ponadto projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej. Natomiast w sposób zupełnie odmienny kwestia ta została uregulowana w Regulaminie pracy RM, który w przepisie § 36 stanowi, że organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez RM lub jej organ pomocniczy.

[3] http://partycypacjango.kolping.pl/img/uploaded_editor/files/Konsultacje%20publiczne%20a%20konsultacje%20spo%C5%82eczne.pdf.

[4] https://www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf.

[5] Przepis art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

[6] Przepis art. 79a Regulaminu Senatu.

[7] Przepis § 36 Regulaminu pracy RM.

Przechodząc do analizy poszczególnych sformułowań dotyczących terminu konsultacji, należy podkreślić to, że chociaż w Regulaminie Sejmu posłużono się wyrażeniem „konsultacje", a nie „konsultacje społeczne" (jak ma to miejsce w Regulaminie Senatu), to w literaturze przedmiotu nie ma wątpliwości, że w obydwu tych przypadkach chodzi o konsultacje społeczne[8], czyli proces, w którym następuje skonsultowanie projektu z partnerami społecznymi, w stosunku do których obowiązek ich przeprowadzenia wynika z obowiązujących aktów prawnych. Natomiast procesu konsultacji publicznych, o którym mowa w Regulaminie pracy RM, w żadnym wypadku nie można utożsamiać z procesem konsultacji społecznych, o których stanowi Regulamin Sejmu oraz Regulamin Senatu. Termin „konsultacje publiczne" to stosunkowo nowa instytucja prawna wprowadzona do Regulaminu pracy RM dopiero w 2014 r. i ma ona zastosowanie wyłącznie w rządowej procedurze legislacyjnej. Konsultacje publiczne to proces powszechny i otwarty, nastawiony na konsultacje z partnerami społecznymi, którzy mogą być zainteresowani konkretnym kształtem projektowanego rozwiązania[9]. Powyższe nie oznacza, że w rządowej procedurze legislacyjnej nie istnieje również obowiązek skonsultowania projektu z podmiotami, którym prawo to zostało przyznane na podstawie aktów powszechnie obowiązujących, jednakże w procedurze tej proces ten nazwany został procesem opiniowania[10]. Tym samym wyraźnego zaznaczenia wymaga, że konsultacje publiczne nie zastępują procesu opiniowania, lecz stanowią jego dopełnienie[11].

Podstawy prawne konsultacji

Obowiązek konsultacji projektów aktów prawnych ze stroną społeczną nie wynika *expressis verbis* z przepisów Konstytucji RP, lecz wywodzony jest przez część przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego z art. 4 Konstytucji RP[12], który stanowi, że władza zwierzchnia należy do narodu i to on wykonuje ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, oraz z art. 54, art. 61 i art. 77, które regulują kwestię dostępu obywateli do informacji udzielanej przez państwo[13]. W doktrynie można spotkać również pogląd, że obowiązek przeprowadzenia konsultacji pośrednio wynika także z art. 63 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie

[8] P. Chybalski, *Komentarz do art. 34 ust. 1–7*, (w:), A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 194.

[9] https://www.rcl.gov.pl/ sites/images/WytyczneOW.pdf.

[10] Przepis § 38 ust. 2 Regulaminu pracy RM, który stanowi, że w przypadkach określonych w odrębnych przepisach projekt dokumentu rządowego przekazuje się do zaopiniowania podmiotom wskazanym w tych przepisach, w szczególności projekt, którego przepisy dotyczą problematyki objętej zakresem działania komisji wspólnej rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów, przekazuje się do zaopiniowania właściwej komisji wspólnej.

[11] https://www.rcl.gov.pl/ sites/images/WytyczneOW.pdf.

[12] https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoleczne.

[13] J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne…*, op. cit., s. 9.

zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, a tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa[14].

Z uwagi na charakter prawny Konstytucji RP oraz mając na względzie fakt braku konkretnego przepisu, który stanowiłby bezsprzeczną podstawę dla przeprowadzania konsultacji społecznych, obowiązek ten w większości przypadków uregulowany został w licznych ustawach szczegółowych[15]. Rozbicie podstaw prawnych do przeprowadzania konsultacji na wiele aktów prawnych spowodowało nie tylko niejednolite sformułowanie tego obowiązku (często nieostre i lakoniczne) oraz niejednolitą siatkę pojęciową („po uzgodnieniu", „po zasięgnięciu opinii", „w porozumieniu")[16], ale również przełożyło się na brak możliwości ustalenia jednoznacznego katalogu podmiotów, z którymi należy skonsultować projekt. W tym celu służby prawne Kancelarii Sejmu przygotowały dla własnych potrzeb zestawienie pod tytułem „Informacja prawna na temat podmiotów uprawnionych do opiniowania projektów ustaw w trybie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu" – dokument niepublikowany, który ma pomóc w odkodowaniu normy, w jakim przypadku i z kim skonsultować dany projekt. W opracowaniu tym wprowadzono podział na podmioty, których prawo do konsultacji ma charakter uniwersalny, tj. posiadają one prawo opiniowania każdego projektu ustawy wnoszonego do Sejmu[17], np. SN[18], Naczelna Rada Adwokacka[19], Krajowa Izba Radców Prawnych[20], oraz podmioty, które wyposażone zostały w prawo opiniowania w ściśle określonym zakresie, tj. w zakresie dotyczącym obszarów ich działania, np. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych[21], KRRiT[22].

[14] M. Półtorak, M. Walewska, *Charakter i zakres konsultacji publicznych*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 439.

[15] Na przykład ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263), ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2115, z późn. zm.), ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.).

[16] *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.

[17] P. Chybalski, *Komentarz do art. 34 ust. 1–7*, op. cit., s. 198.

[18] Przepis art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825), który stanowi, że SN opiniuje projekty ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości SN.

[19] Przepis art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1513, z późn. zm.), który stanowi, że Naczelna Rada Adwokacka udziela opinii o projektach aktów prawodawczych oraz przedstawia wnioski i postulaty w zakresie tworzenia i stosowania prawa.

[20] Przepis art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1992 r. o radcach prawnych, który stanowi, że Krajowa Rada Radców Prawnych udziela opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawia wnioski dotyczące unormowań prawnych.

[21] Przepis art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781), który stanowi, że Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych przedstawia się do zaopiniowania założenia i projekty aktów prawnych dotyczące danych osobowych.

[22] Przepis art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, który stanowi, że KRRiT opiniuje projekty aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczące radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie.

Natomiast przykładowy katalog podmiotów, z którymi można skonsultować projekt rządowy w ramach procedury konsultacji publicznych, można pozyskać ze stron dedykowanych temu zagadnieniu, np. stron internetowych poszczególnych ministerstw, strony internetowej RCL[23] czy też z portalu dla organizacji pozarządowych[24].

Z uwagi na mało precyzyjne przepisy dotyczące konsultacji również zasady ich przeprowadzania nie zostały jasno określone. Niemniej jednak wskazuje się, że do najważniejszych elementów konsultacji należy zaliczyć odpowiednio wczesny etap przeprowadzania, kiedy nie ma jeszcze przesądzonych rozstrzygnięć, skuteczne rozpowszechnienie informacji o projektowanych zmianach, wyznaczenie odpowiedniego czasu dla strony społecznej na zajęcie stanowiska, rzetelne rozpatrzenie zgłoszonych opinii, a także poinformowanie strony społecznej o decyzjach podjętych wskutek przeprowadzonych konsultacji[25].

Podsumowując, trzeba podkreślić to, że brak wskazania wyraźnej podstawy prawnej do konsultowania projektów aktów w przepisach Konstytucji RP i przyznanie go wyłącznie w drodze ustawodawstwa zwykłego nie zwalnia organów opracowujących takie projekty z obowiązku konsultowania ich z organizacjami zawodowymi i społecznymi[26].

Konsultowanie projektu aktu prawnego na etapie rządowej procedury legislacyjnej

Obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych nałożony został na wszystkich członków RM na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 3 ustawy o RM. Przepis ten stanowi, że członek RM, realizując politykę ustaloną przez RM, w szczególności prowadzi konsultacje publiczne oraz współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk naukowych i twórczych. Obowiązek ten doprecyzowany został w Regulaminie pracy RM, który w przepisie § 21 pkt 2 jako jeden z pierwszych etapów rządowej procedury projektu dokumentu rządowego wskazuje etap uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu. Etap ten, chociaż ujęty w przepisie zbiorczo, w istocie składa się z trzech oddzielnych procesów, z których każdy może zostać przeprowadzony oddzielnie lub łącznie w zależności od decyzji organu, który opracował projekt. Proces uzgodnień polega na uzgodnieniu projektu z członkami RM, Szefem KPRM, a pod względem prawnym z RCL. Natomiast proces konsultacji publicznych, jak zostało to już wskazane, nakierowany jest na pozyskanie stanowisk spoza sektora organów i instytucji państwowych, warunkowany jest zaś treścią projektu, a także innymi okolicznościami, w szczególności znaczeniem projektu, jego skutkami społeczno-gospodarczymi oraz pilnością. Z kolei przez proces opiniowania w świetle przepisów Regulaminu pracy RM należy rozumieć skierowanie projektu aktu do zaopiniowania przez organy i instytucje państwowe, jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania. W przypadkach określonych w odrębnych prze-

[23] https://www.rcl.gov.pl/opisy/book/opisy-procedur-przyjmowania-projektow.

[24] https://spis.ngo.pl/.

[25] J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne…*, op. cit., s. 15.

[26] *Proces prawotwórczy…*, op. cit.

pisach projekt dokumentu rządowego przekazuje się do zaopiniowania również podmiotom wskazanym w tych przepisach, w szczególności projekt, którego przepisy dotyczą problematyki objętej zakresem działania komisji wspólnej rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów, przekazuje się do zaopiniowania właściwej komisji wspólnej[27]. Przepisy Regulaminu pracy RM ustanawiają także minimalne terminy, w których podmioty, którym został przekazany projekt w ramach etapu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, zobowiązane są do zajęcia stanowiska, pod warunkiem że terminy te nie wynikają już z aktów o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodatkowo przepisy te wskazują wprost dokumenty właściwe dla zakończenia danego etapu, które odzwierciedlają stanowiska przedstawiane w toku uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania. I tak dokumentem właściwym, w przypadku nieuwzględnienia wszystkich uwag zgłoszonych w toku uzgodnień, będzie protokół rozbieżności, dokumentem zawierającym omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania – raport z konsultacji, natomiast dokumentem zawierającym zestawienie uwag nieuwzględnionych w ramach procesu opiniowania będzie zestawienie uwag nieuwzględnionych[28]. W tym miejscu wyraźnego podkreślenia wymaga, że Regulamin pracy RM, obok wprowadzenia obowiązkowych konsultacji publicznych i sformalizowania zasad ich przebiegu, których nieprzestrzeganie skutkować może wstrzymaniem prac nad projektem na dalszych etapach (np. etapie Stałego Komitetu RM, na mocy § 61 Regulaminu pracy RM), przewiduje także możliwość uczestnictwa w konferencji podmiotów zarówno z procesu uzgodnień, konsultacji publicznych, jak i opiniowania[29], podczas której podmioty te zyskują dodatkowy etap na przedstawienie swoich stanowisk, co znajduje realne odzwierciedlenie w zakresie aktywnej formy udziału społeczeństwa w procesie stanowienia prawa. Istotnym wsparciem dostarczającym obywatelom informacji o toczącym się procesie legislacyjnym, dającym możliwość zapoznania się już na wczesnym etapie prac z rozwiązaniami prawnymi projektowanymi przez rząd, jest również wykaz prac legislacyjnych RM[30], prowadzony na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[31], oraz zgłoszenia lobbingowe dokonywane na każdym etapie prac nad projektem przez profesjonalne podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową[32]. Instrument niezwykle pomocny w przeprowadzeniu w należyty sposób konsultacji publicznych stanowią *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*[33], których zasadniczym celem, jak wskazane to zostało przez autorów tego dokumentu, jest zapewnienie, aby powstające

[27] A. Markowska, A. Waszyńska, *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, Warszawa 2014, s. 105.

[28] Zob. też: http://praworzeki.eko-unia.org.pl/news.php.

[29] G. Wiaderek, *Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych. Opracowania na temat szans i barier w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 11.

[30] https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/7,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html.

[31] Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

[32] Zgłoszenia dostępne są na stronie internetowej RCL w systemie teleinformatycznym Rządowy Proces Legislacyjny.

[33] https://www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf.

prawo było wystarczająco skonsultowane z podmiotami, na które będzie oddziaływać. Tylko bowiem właściwie przeprowadzone konsultacje przyczynią się do przygotowania rozwiązań adekwatnych do oczekiwań społeczeństwa.

Konsultowanie projektu aktu prawnego na etapie parlamentarnej procedury legislacyjnej

Istota konsultacji w procedurze parlamentarnej ujęta została w inny sposób, niż czyni to Regulamin pracy RM. Przede wszystkim w Regulaminie Sejmu na pierwszy plan wysuwa się nie tyle obowiązek przeprowadzenia konsultacji, ile weryfikacja uzasadnienia projektów skierowanych do prac sejmowych pod kątem tego, czy zawarte są w nim informacje o wynikach przeprowadzonych konsultacji oraz o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek ich przedstawienia wynika z odrębnych przepisów. W przypadku gdy uzasadnienie nie spełnia przytoczonych wymogów w zakresie konsultacji, Marszałek Sejmu może zwrócić projekt wnioskodawcy. Opisana reguła nie ma natomiast zastosowania w przypadku projektów poselskich oraz komisyjnych, kiedy to Marszałek Sejmu, przed skierowaniem ich do pierwszego czytania, sam je kieruje do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach[34]. Z kolei w przypadku senackiej procedury legislacyjnej, realizowanej w związku z inicjatywą ustawodawczą Senatu, to Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa UE, wyznaczając jednocześnie taki termin dla konsultacji społecznych, który w przypadku zgłoszonych uwag umożliwi uwzględnienie ich w trakcie pierwszego czytania[35].

Warto również podkreślić, że na etapie sejmowej procedury legislacyjnej dostępna jest instytucja wysłuchania publicznego, wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Instytucja ta polega na przyznaniu prawa wypowiedzenia się każdemu zainteresowanemu na temat danego projektu. Celem wysłuchania publicznego jest dostarczenie prawodawcy jak największej liczby różnych opinii i poglądów odnośnie do projektu w celu wybrania najlepszego rozwiązania. Przepisy Regulaminu Sejmu stanowią, że w odniesieniu do projektu ustawy może zostać zorganizowane wysłuchanie publiczne, co oznacza, że nie jest obligatoryjnym elementem procesu ustawodawczego i nawet zgłoszenie się znacznej liczby osób do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym nie przesądza o konieczności podjęcia decyzji o jego zorganizowaniu[36]. Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia, i na pisemny wniosek złożony komisji przez posła. Uchwała taka może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu

[34] E. Popławska, *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015, s. 217.

[35] Ibidem, s. 218.

[36] Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147.

ustawy mają podmioty, które zgłosiły się po ogłoszeniu projektu, oraz podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Warto również zaznaczyć, że wysłuchanie publiczne może zostać odwołane z powodów lokalowych i technicznych, zwłaszcza ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia w nim udziału. Szczegółowy tryb przeprowadzania wysłuchania publicznego został uregulowany w Regulaminie Sejmu[37]. W doktrynie prawa instytucja wysłuchania publicznego jest traktowana jako forma konsultacji projektu w celu zasięgnięcia informacji i chociaż nie jest rozpowszechniona tak jak „klasyczne" konsultacje społeczne, to wiedza na jej temat jest coraz większa[38].

Podsumowanie

Dokonując analizy przepisów prawa w zakresie obowiązku przeprowadzania konsultacji, w tym konsultacji społecznych i publicznych, zauważyć należy, że co do zasady istnieją przepisy prawa, które w sposób realny i rzetelny powinny zapewnić realizację obowiązku przeprowadzania konsultacji. Wątpliwości budzi jednak to, czy poszczególne mechanizmy przewidziane w tym zakresie są wystarczająco precyzyjne, a przede wszystkim należycie stosowane.

W środowisku organizacji pozarządowych, które pozostają głównym beneficjentem konsultacji społecznych, często podnoszone są zarzuty, że po pierwsze, nikt nie bada jakości przeprowadzanych konsultacji i tworzonych na ich podstawie dokumentów, po drugie, że wskazywane terminy do zajęcia stanowiska są zbyt krótkie, a po trzecie wreszcie, że z uwagi na niejednolite zasady co do tego, jaki rodzaj projektu dokumentu należy skonsultować z jakim podmiotem, dostrzegalny jest brak szkoleń o tej tematyce[39].

W zakresie rozwiązań mogących pozytywnie wpłynąć na proces konsultacji na etapie prac parlamentarnych postulować można byłoby m.in. o zaostrzenie przepisu w kierunku, aby Marszałek Sejmu obligatoryjnie (a nie fakultatywnie, jak obecnie stanowią przepisy Regulaminu Sejmu) zwracał projekty, w przypadku gdy uzasadnienie w sposób należyty nie przedstawia wyników konsultacji.

Niemniej jednak dokonując analizy praktyki na przestrzeni ostatnich lat, stwierdzić należy zdecydowaną poprawę świadomości zarówno decydentów, jak i interesariuszy w procesie przeprowadzania konsultacji.

[37] Przepis art. 70a–70i Regulaminu Sejmu.

[38] W latach 2006–2010 zostało zorganizowanych 12 wysłuchań publicznych (dane dostępne z Biura Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa 2010), z kolei w 2017 r. odbyło się w Sejmie 30 wysłuchań publicznych, a właściwe komisje odrzuciły 61 wniosków w sprawie zorganizowania wysłuchania publicznego (dane ogólnodostępne).

[39] K. Wygnański, *Szkolenie z zakresu konsultacji publicznych prowadzonych na szczeblu centralnym*, Warszawa 2015.

Katarzyna MAJCHER
Krajowy Koordynator Transpozycji Dyrektyw, MSZ
wykładowca w projekcie LEGIS

NOTYFIKACJA REGULACJI KRAJOWYCH W DZIEDZINACH PODLEGAJĄCYCH KOMPETENCJI EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Wprowadzenie

Pojęcie notyfikacji ma różne znaczenie w kontekście wykonywania prawa UE przez państwa członkowskie UE. **Notyfikacja to innymi słowy oficjalne poinformowanie (dokonanie powiadomienia), któremu towarzyszy przekazanie projektu aktu prawnego lub aktu prawnego w celu zasięgnięcia opinii, jego uzgodnienia lub skonsultowania z instytucją lub organem UE.** Obowiązek notyfikacji wynikać może z przepisów traktatów, dyrektyw lub rozporządzeń. Bywa on uszczegółowiony w decyzjach czy zaleceniach[1]. Na poziomie unijnym brak jest jednak jednolitej podstawy prawnej, ani też wspólnych zasad i procedur. Dokonanie notyfikacji wymaga zazwyczaj przestrzegania określonych w prawie UE wymogów co do formy, dokumentów towarzyszących, etapu czy terminów. Różny jest też zakres związania uwagami – nie wszystkie opinie otrzymane w ramach procesu notyfikacji są wiążące dla występujących o nie organów. W większości przypadków notyfikacja pociąga za sobą obowiązek wstrzymania prac legislacyjnych, a w zasadzie wstrzymania się z przyjmowaniem konsultowanych przepisów, tak aby można było uwzględnić otrzymane uwagi lub co najmniej wziąć je pod uwagę. Prawu krajo-

[1] Przykładowo zalecenie Komisji z 12 grudnia 2012 r. dotyczące procedury notyfikacji, o której mowa w art. 22 ust. 3 dyrektywy 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dz. Urz. UE L 349 z 19.12.2012, str. 72), oraz zalecenie Komisji z 26 lipca 1991 r. dotyczące stosowania art. 33 ust. 3 i 4 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. Urz. UE L 238 z 27.08.1991, str. 31).

wemu pozostawione jest uregulowanie aspektów proceduralnych oraz wyznaczenie organów odpowiedzialnych za proces notyfikacji.

Wskazanie różnych rodzajów notyfikacji wraz z podstawowymi zasadami, które powinien brać pod uwagę legislator krajowy, znajduje się w Procedurze transpozycji aktów prawnych UE, w tym wykonywania zobowiązań legislacyjnych wynikających z orzeczeń TSUE i postępowań KE prowadzonych na podstawie art. 258 TFUE lub art. 260 TFUE[2]. Wśród nich wymienić należy:

- notyfikację techniczną mającą swą podstawę w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych[3] oraz dyrektywie 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[4];
- notyfikację pomocy państwa zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[5], art. 108 TFUE, rozporządzeniem Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[6] oraz rozporządzeniem Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE[7];
- notyfikację na podstawie art. 114 TFUE;
- notyfikację w dziedzinach podlegających kompetencji EBC w zakresie określonym w decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych[8];
- notyfikację przewidzianą w dyrektywie 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym[9];
- notyfikację wynikającą z art. 33 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej[10];

[2] Dokument przyjęty przez KSE 20.09.2010, dostępny na stronie internetowej MSZ pod adresem: https://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka_zagraniczna/unia_europejska/prawoue/wdrazanie/.

[3] Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.

[4] Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, str. 1.

[5] Dz. U. poz. 1291, z późn. zm.

[6] Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, str. 9.

[7] Dz. Urz. UE L 140 z 30.04.2004, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 8, t. 4, str. 3.

[8] Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, s. 42; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 1, t. 1, str. 446.

[9] Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36.

[10] Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 203 z 07.06.2016, str. 1.

- notyfikację wynikającą bezpośrednio z treści wdrażanego aktu prawnego (tzw. specjalne procedury powiadomienia)[11];
- notyfikację krajowych aktów prawnych przyjętych w celu wdrożenia dyrektywy (za pośrednictwem Bazy Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych) lub wykonania rozporządzenia (za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE).

Obowiązek zasięgnięcia opinii EBC stanowi jeden z rodzajów obowiązków notyfikacyjnych spoczywających na państwach członkowskich UE w procesie stanowienia prawa.

Podstawa prawna

Władze krajowe państw członkowskich UE są zobowiązane do zasięgania opinii EBC w sprawie projektowanych przepisów prawnych wchodzących w zakres kompetencji EBC. Obowiązek ten wynika wprost z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 TFUE oraz art. 4 Statutu Europejskiego Banku Centralnego[12], przy czym jego dokładny zakres i tryb wykonywania określony jest w decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych.

Zgodnie z art. 127 ust. 4 TFUE EBC jest konsultowany, po pierwsze, w sprawie każdego projektowanego aktu Unii w dziedzinach podlegających jego kompetencji, a po drugie, przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji, lecz w granicach i na warunkach określonych przez Radę zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 129 ust. 4. EBC może w dziedzinach podlegających jego kompetencji przedkładać opinie właściwym instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii bądź władzom krajowym. Przepis ten nie jest objęty derogacją przewidzianą w art. 139 TFUE, zgodnie z którą do państw członkowskich spoza strefy euro[13] nie stosuje się enumerowanie wskazanych przepisów traktatu (art. 139 ust. 2 lit. c przesądza, że do państw objętych derogacją nie stosuje się art. 127 ust. 1–3 i 5, a więc *a contrario* zastosowanie ma art. 127 ust. 4 TFUE). Uprawnienie EBC potwierdzone jest w art. 282 ust. 5 TFUE, zgodnie z którym w zakresie swoich uprawnień EBC jest konsultowany w sprawie każdego projektu aktu Unii i każdego projektu regulacji na poziomie krajowym oraz może wydawać opinie, a także w art. 4 Protokołu nr 4 TFUE w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego[14].

[11] Przykładowo: rozporządzenie Rady (EWG) nr 315/93 z dnia 8 lutego 1993 r. ustanawiające procedury Wspólnoty w odniesieniu do substancji skażających w żywności; dyrektywa 2008/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów; dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów; dyrektywa 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 93/12/EWG.

[12] Protokół nr 4 do TFUE w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

[13] Państwa członkowskie, w odniesieniu do których Rada nie zdecydowała, że spełniają one warunki niezbędne do przyjęcia euro.

[14] Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, str. 230.

Celem opinii EBC jest, po pierwsze, specjalistyczne doradztwo w zakresie projektowanych przepisów, tak aby przyczyniały się one do osiągnięcia celów EBC, były spójne z ramami prawnymi oraz zgodne z politykami Eurosystemu. Po drugie, opiniowanie projektów pozwala zapobiegać ewentualnym niezgodnościom (funkcja prewencyjna) oraz dzielić się informacjami i doświadczeniami.

Zasady zasięgania opinii EBC przez władze krajowe określa szczegółowo decyzja 98/415/WE, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Decyzja wydana została na podstawie art. 105 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzonego na mocy Traktatu z Maastricht (obecnie cytowany już wyżej art. 127 TFUE). Decyzja 98/415/WE ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej z wyjątkiem Wielkiej Brytanii[15], także do państw członkowskich spoza strefy euro.

Praktyczne aspekty procesu konsultacji zostały szczegółowo przedstawione w Przewodniku dotyczącym zasięgania przez władze krajowe opinii EBC w sprawie projektowanych przepisów prawnych, opublikowanym na stronie EBC[16].

Zakres obowiązku notyfikacji

Zgodnie z art. 2 decyzji Rady 98/415/WE państwa członkowskie zasięgają opinii EBC w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji, zgodnie z TFUE.

Po pierwsze, należy więc podkreślić, że **obowiązkiem notyfikacji objęte są projekty aktów prawnych. Nie ma możliwości zasięgnięcia opinii w tym trybie w przypadku zakończenia procesu legislacyjnego. Po drugie, obowiązkiem tym objęte są zarówno projekty rządowe, poselskie, senackie, jak i prezydenckie. W praktyce jednak notyfikacji podlegają projekty rządowe oraz poselskie**.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE projekt przepisu prawnego oznacza wszelkie przepisy, które z chwilą kiedy stają się prawnie wiążące i powszechnie stosowane na terytorium państwa członkowskiego, ustalają zasady odnoszące się do nieograniczonej liczby przypadków i są adresowane do nieograniczonej liczby osób fizycznych i prawnych. Decyzja wymaga, by z EBC konsultowano jedynie projekty aktów prawnych *iuris cogentis* o charakterze generalnym, dotyczące kwestii objętych zakresem jego kompetencji[17]. Tym samym decyzja odnosi się do wszystkich rodzajów wiążących, powszechnie stosowanych aktów prawnych funkcjonujących w polskim systemie prawnym, w tym do **ustaw, rozporządzeń, jak również do wiążących, powszechnie stosowanych aktów wydawanych przez inne organy dysponu-**

[15] Protokół nr 15 w sprawie niektórych przepisów odnoszących się do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, załączony do Traktatu.

[16] https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/consultationguide201510.pl.pdf?32a27a677318c41e2d0c98152641d5ea

[17] A. Nowak-Far, *Artykuł 119–144*, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz Lex*, t. II, Warszawa 2012, s. 747.

jące uprawnieniami o charakterze regulacyjnym wchodzącymi w zakres kompetencji EBC, w tym wydawanych przez NBP oraz KNF.

Zasięgnięcie opinii EBC wobec projektowanej ustawy nie powinno automatycznie przesądzać o obowiązku zasięgnięcia opinii także wobec projektów aktów wykonawczych, chyba że zakres przedmiotowy takiego aktu jest wprost związany z zadaniami EBC, a jego wpływ na dziedziny podlegające kompetencji EBC jest odmienny od wpływu wynikającego z aktu rangi ustawowej.

Władze krajowe są zobowiązane do zasięgania opinii EBC w odniesieniu do projektowanych przepisów prawnych, które dotyczą następujących kategorii spraw:

- **spraw walutowych** – np. środki odnoszące się do wprowadzenia euro (denominacja waluty krajowej, denominacja zadłużenia sektora publicznego i prywatnego, stosowanie podwójnych cenników, zasady zaokrąglania, zastąpienie krajowych stóp referencyjnych);
- **środków płatności** – np. prawne środki płatnicze, monety okolicznościowe, prawa autorskie do banknotów i monet, zapobieganie fałszerstwom, nominały, specyfikacje techniczne, recykling, weryfikacja autentyczności i jakości obiegowej banknotów i monet, ograniczenia płatności gotówkowych, emitowanie pieniądza elektronicznego;
- **krajowych banków centralnych** – np. przepisy regulujące status krajowego banku centralnego albo członków ich organów decyzyjnych, w szczególności różne aspekty niezależności banków centralnych, zadania i polityka pieniężna krajowego banku centralnego, zakaz finansowania przez bank centralny deficytu budżetowego, rezerwy walutowe, wymogi co do rezerw obowiązkowych państw członkowskich spoza strefy euro, zmiany instytucjonalne w krajowym banku centralnym, jego rachunkowości, nadzór ostrożnościowy, tajemnica służbowa;
- **gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych** – np. statystyka bilansu płatniczego, przekazywanie danych statystycznych pomiędzy EBC i ESBC a bankiem krajowym spoza strefy euro, krajowe wymogi sprawozdawczości statystycznej w zakresie różnych instrumentów finansowych i pozycji inwestycyjnych, rola krajowego banku centralnego spoza strefy euro w zbieraniu danych statystycznych;
- **systemów płatności i rozliczeń** – np. kontrahenci centralni, ostateczność rozrachunku, zasady rozliczeń netto lub brutto w czasie rzeczywistym, kwestie kompensacji (nettingu) i zabezpieczeń;
- **zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych** – np. zmiany w strukturze instytucjonalnej nadzoru w państwach członkowskich, zmiana przepisów regulujących prowadzenie nadzoru nad instytucjami kredytowymi i instytucjami finansowymi, jak również zasady zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zasady do-

tyczące zabezpieczeń finansowych oraz reorganizacji i likwidacji instytucji finansowych, ramy prawne sekurytyzacji lub dematerializacji papierów wartościowych, przepisy odnośnie do kredytów indeksowanych w oparciu o inflację, wzmocnienie systemów gwarantowania depozytów oraz zapewnienia lub wzmocnienia stabilności na rynkach finansowych;

- **dla państw spoza strefy euro** – w sprawie **instrumentów polityki pieniężnej** (z wyłączeniem m.in. decyzji ustalających stopy procentowe[18]).

Z brzmienia art. 2 ust. 1 oraz motywu 3 decyzji 98/415/WE jednoznacznie wynika, że lista zawarta w art. 2 ust. 1 nie jest wyliczeniem wyczerpującym.

Obowiązek konsultacji nie obejmuje projektów przepisów, których wyłącznym celem jest transpozycja dyrektyw (art. 1 ust. 2 decyzji 98/415/WE). Chodzi przy tym o wdrażanie przepisów zawierających szczegółowe rozwiązania prawne, a nie jedynie ogólne zobowiązanie. Państwa członkowskie mogą jednak nawet w takich przypadkach konsultować projektowane przepisy, licząc na fachowe doradztwo i specjalistyczną wiedzę.

Organ właściwy

Obowiązek konsultacji projektu nałożony jest na **władze państw członkowskich przygotowujące przepisy prawne** (art. 2 oraz art. 3 decyzji 98/415/WE). Pojęcie „władze państw członkowskich" jest rozumiane na gruncie prawa UE szeroko, tak aby objąć możliwie jak największy katalog podmiotów.

W przypadku projektów poselskich lub senackich obowiązek notyfikacji spoczywa co do zasady na parlamencie. Jednakże z punktu widzenia EBC dopuszczalna jest również sytuacja, w której opinii EBC zasięga w takiej sytuacji z własnej inicjatywy rząd krajowy czy też właściwy w tym zakresie minister[19].

Mogą być one także składane przez władze krajowe, które były *de iure* albo *de facto* zaangażowane w proces przyjmowania aktów prawnych, np. krajowy bank centralny, organy nadzoru, organy do spraw ochrony konkurencji, organy do spraw zwalczania prania brudnych pieniędzy oraz inne szczególne organy, takie jak np. rady odpowiedzialne za wprowadzanie euro. W takich przypadkach EBC przyjmuje, że konsultacja jest ważna, o ile nie budzi wątpliwości fakt, iż dany organ działa w imieniu organu występującego z inicjatywą legislacyjną lub organu przyjmującego akt prawny[20].

[18] Zgodnie z motywem 5 decyzji: „Dopóki państwa członkowskie nie uczestniczą w polityce pieniężnej ESBC, niniejsza decyzja nie dotyczy decyzji podejmowanych przez władze tych państw członkowskich w kontekście wykonywania ich polityki pieniężnej".

[19] Pkt 3.1.2. *Przewodnika dotyczącego zasięgania przez władze krajowe opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie projektowanych przepisów prawnych*, s. 9.

[20] Ibidem, pkt 3.1.1., s. 9.

W związku z tym, że przepisy prawa UE nie precyzują pojęcia krajowego organu właściwego w sprawach notyfikacji, rozstrzygnięcie tej kwestii należy do kompetencji państw członkowskich.

Jeśli chodzi o przepisy prawa polskiego, należy w pierwszej kolejności przywołać **§ 39 Regulaminu pracy RM**, który potwierdza obowiązek wynikający z Traktatu i decyzji, stanowiąc, że **w przypadkach określonych w przepisach prawa UE organ wnioskujący (a więc co do zasady minister odpowiedzialny za opracowanie projektu) w ramach procesu opiniowania projektu dokumentu rządowego przedstawia go organom i instytucjom UE, w tym EBC, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia**.

W tym miejscu warto także przywołać pkt 13 Procedury transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej, w tym wykonywania zobowiązań legislacyjnych wynikających z orzeczeń TSUE i postępowań KE prowadzonych na podstawie art. 258 TFUE lub art. 260 TFUE, który przypomina, że ministerstwo wiodące jest zobowiązane do dokonania notyfikacji w terminach wynikających z przepisów prawa UE.

W przeciwieństwie do Regulaminu pracy RM Regulamin Sejmu nie zawiera żadnych przepisów dotyczących obowiązku notyfikacji. Brak jest także przepisów rangi ustawowej, które jednoznacznie rozstrzygałyby te kwestie.

W przypadku poselskich projektów ustaw należy więc przyjąć, że organem właściwym do przesłania notyfikacji jest Marszałek Sejmu. Reguła ta wynika z art. 10 ust. 1 pkt 10a Regulaminu Sejmu.

Wnioski o wydanie opinii mogą być także kierowane za pośrednictwem krajowego banku centralnego – albo działającego w imieniu organów regulacyjnych, albo jako organ z własnymi kompetencjami regulacyjnymi (**w imieniu NBP konsultacje przeprowadza Prezes NBP**).

Moment notyfikacji i jej wpływ na proces legislacyjny

Przepis art. 4 decyzji 98/415/WE wymaga, aby konsultacja z EBC odbywała się **na właściwym etapie, umożliwiającym projektodawcy rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji**. Ponadto przepis ten wymaga, aby opinia otrzymana z EBC była przekazana do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny, jeżeli ten ostatni jest innym organem władzy niż ten, który opracował dany projekt przepisu prawnego. Ma to na celu umożliwienie uwzględnienia opinii i wprowadzenia odpowiednich zmian do projektu. Jest to możliwe jedynie w sytuacji, gdy notyfikacja nastąpi we właściwym momencie, tj. odpowiednio wcześnie, a prace legislacyjne zostaną wstrzymane do czasu wydania opinii.

W odniesieniu do rządowych projektów ustaw zgodnie z **§ 39 Regulaminu pracy RM organ wnioskujący powinien skierować wniosek o konsultację z EBC w ramach procesu opiniowania projektu dokumentu rządowego**. Mając jednak na uwadze możliwość wprowadzenia zmian w wyniku uwag zgłaszanych przez pozostałe resorty w wyniku uzgodnień międzyresor-

towych lub nawet w wyniku prac na etapie SKRM, **należy rozważyć skierowanie wniosku bezpośrednio po zakończeniu etapu uzgodnień międzyresortowych lub ewentualnie po przyjęciu projektu przez SKRM**, szczególnie w przypadku braku pełnego uzgodnienia projektowanych przepisów. W innym przypadku istnieje ryzyko, że projekt skierowany do konsultacji, w wyniku wprowadzonych zmian, wymagać będzie ponownego zasięgnięcia opinii EBC.

W odniesieniu do **projektów aktów rangi podustawowej** objętych obowiązkiem konsultacji z EBC odpowiedni wniosek powinien być kierowany do EBC na etapie pozwalającym na późniejsze rozpatrzenie wydanej przez EBC opinii przed podjęciem decyzji co do treści tych projektów. **W przypadku aktów podlegających konsultacjom międzyresortowym wniosek powinien być kierowany po zakończeniu tego etapu.**

Przyjmuje się, że państwo członkowskie ma obowiązek zawieszenia procedury legislacyjnej na czas konsultacji z EBC[21]. Nie należy jednak postrzegać tego jako obowiązku bezwzględnego zawieszenia czy też wstrzymania wszelkich prac legislacyjnych. W przypadku projektu rozporządzenia oznacza to konieczność wstrzymania się jedynie od jego podpisania. W przypadku projektu ustawy możliwe jest prowadzenie dalszych prac legislacyjnych na etapie rządowym, a nawet przekazanie projektu do Sejmu. Nie jest też wykluczone **przyjęcie projektu w I czytaniu**. Dalsze jednak prace nad projektem ustawy powinny zostać wstrzymane, tak aby była możliwość uwzględnienia opinii EBC w formie poprawek zgłoszonych w II czytaniu. W przypadku gdyby projekt został istotnie zmieniony w trakcie II czytania, konieczne byłoby dokonanie kolejnej notyfikacji po przyjęciu ustawy przez Sejm, a przed skierowaniem jej do Senatu.

Jeśli chodzi o **inne projekty aktów prawnych**, w przypadku których zasięgana jest opinia EBC, jak np. akty prawne wydawane przez organy NBP (np. uchwały Rady Polityki Pieniężnej, zarządzenia Prezesa NBP), **należy wstrzymać się z ich przyjmowaniem**.

O obowiązku konsultacji na właściwym etapie prac legislacyjnych EBC przypomniał w opinii z dnia 21 kwietnia 2010 r. w sprawie zmian zasad dotyczących rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim[22]. W sprawie tej EBC otrzymał wniosek o wydanie opinii w dniu 18 marca 2010 r., projekt konsultowanej uchwały został natomiast przyjęty przez Radę Polityki Pieniężnej w dniu 30 marca 2010 r., tj. przed wydaniem opinii przez EBC. W tym kontekście EBC zwrócił uwagę na art. 4 decyzji 98/415/WE i wynikający z niego obowiązek zapewnienia, aby opinii EBC zasięgano na właściwym etapie, umożliwiającym organowi rozpoczynającemu opracowywanie projektu przepisu prawnego rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji oraz art. 3 ust. 4 decyzji 98/415/WE, z którego wynika, że państwa członkowskie mają obowiązek zawieszenia procesu przyjmowania projektowanych przepisów prawnych do czasu wydania opinii EBC.

[21] B. Pawłowski, *Notyfikacja – obowiązek informowania UE o projektowanych krajowych aktach prawnych*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze" 2016, nr 9, s. 4.

[22] CON/2010/32.

W przypadku wprowadzenia ważnych zmian, wpływających na istotę regulacji, istnieje obowiązek ponownego zasięgania opinii EBC. W sytuacji gdy EBC nie wydał jeszcze opinii, władze państwa członkowskiego powinny niezwłocznie przedłożyć zmieniony projekt przepisów prawnych. Jeśli zmiany te zostały wprowadzone po wydaniu opinii przez EBC, istnieje obowiązek jej zasięgnięcia w zakresie wprowadzanych zmian, chyba że wprowadzone zmiany mają na celu jedynie uwzględnienie tej opinii.

W takim jednak przypadku dobrą praktyką jest przekazanie *post factum* do wiadomości EBC informacji o wprowadzonych zmianach.

Wymogi formalne

Wniosek o wydanie opinii kieruje się **pisemnie do Prezesa EBC**. Do wniosku należy dołączyć **projekt aktu prawnego podlegającego konsultacji**. EBC przyjmuje również wnioski o wydanie opinii, odpowiednio podpisane i zaadresowane, które przekazane są faksem lub mailem[23]. Nawet jeżeli państwo członkowskie prowadzi konsultacje na poziomie roboczym, konsultując planowane rozwiązania prawne, nie zwalnia to z obowiązku formalnego wystąpienia do EBC o wydanie opinii.

EBC zaleca, aby wniosek zawierał:

- krótkie uzasadnienie obejmujące: przedmiot regulacji oraz główne cele aktu prawnego, etap, na jakim znajduje się krajowy proces legislacyjny, oraz dane osoby wyznaczonej do kontaktów;
- jeżeli projekt krajowego aktu prawnego jest obszerny lub złożony – wskazanie projektowanych przepisów, co do których komentarze EBC są szczególnie pożądane;
- jeżeli złożony wniosek dotyczy szczególnie nagłego przypadku, wskazane jest przedłożenie do konsultacji przekładu na język angielski[24] uzasadnienia i głównych przepisów projektowanego aktu.

Wniosek o wydanie opinii oraz załączone dokumenty mogą zostać przekazane do EBC w języku polskim. Należy jednak pamiętać, że merytoryczne prace nad wydaniem opinii będą w praktyce prowadzone przez EBC głównie w oparciu o tłumaczenia przekazanych dokumentów na język angielski (będący roboczym językiem EBC). W związku z tym zaleca się, aby odpowiedzialne organy samodzielnie dokonywały tłumaczenia przekazywanych dokumentów na język angielski, w celu uzyskania wpływu na treść tłumaczonych dokumentów, jak również przyspieszenia procedury konsultacji.

Z motywu 6 preambuły decyzji 98/415/WE wynika, że konsultacje EBC nie mogą nadmiernie przedłużać procedur przyjmowania przepisów prawnych w państwach członkowskich. Jednak-

[23] W formie skanu w załączniku, wysłanym na adres office.president@ecb.europa.eu oraz ecb.secretariat@ecb.europa.eu, pkt 4.2.1. *Przewodnik….*, op. cit., s. 20.

[24] Roboczym językiem EBC jest angielski, w którym także odbywa się przyjmowanie opinii EBC.

że limity czasu, w ramach których EBC ma wydać swoją opinię, muszą umożliwić mu zbadanie danego tekstu z należytą uwagą. Średni czas na wydanie opinii przez EBC to 6 tygodni. Planując ramy czasowe takich konsultacji, obok czasu niezbędnego do dokonania analizy prawnej (zależnego od stopnia złożoności sprawy) trzeba wziąć pod uwagę także konieczność przetłumaczenia dokumentów oraz sporządzenia opinii w języku angielskim oraz języku urzędowym danego państwa członkowskiego. Termin udzielony przez właściwy organ państwa członkowskiego EBC do konsultacji musi więc być rozsądny[25].

Zgodnie z art. 3 decyzji 98/415/WE **władze państw członkowskich mogą, jeżeli uznają to za konieczne, wyznaczyć EBC limit czasu na przedstawienie jego opinii, który nie może być krótszy niż jeden miesiąc** od dnia, w którym Prezes EBC otrzyma zawiadomienie na ten temat. W sytuacjach nagłej konieczności termin ten może być skrócony (np. ze względu na wrażliwość rynku). W takim przypadku trzeba jednak wskazać powody pilności sprawy. EBC może wymagać, w odpowiednim czasie, przedłużenia limitu o dodatkowy okres do czterech tygodni. Wniosek ten nie może być odrzucony bez uzasadnienia przez korzystające z konsultacji organy władzy. **Prawidłowe prowadzenie prac legislacyjnych wymaga, aby na etapie ich planowania wziąć pod uwagę czas niezbędny na wydanie opinii przez EBC.**

Jak wynika z art. 3 ust. 4 decyzji 98/415/WE, brak opinii EBC w wymaganym terminie nie stanowi przeszkody w podjęciu dalszych działań ze strony władz krajowych zasięgających konsultacji. Jeżeli opinia EBC zostanie otrzymana po terminie, państwa członkowskie powinny przekazać ją do wiadomości organom przyjmującym.

Należy także pamiętać o tym, że uzasadnienie rządowego projektu aktu prawnego powinno zawierać informację dotyczącą przedstawienia projektu EBC w celu konsultacji (§ 27 ust. 4 Regulaminu pracy RM). Jeżeli natomiast projekt nie podlega takiemu obowiązkowi, należy w uzasadnieniu przedstawić informację o tym fakcie. Dodatkowo § 51 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy RM nakłada na ministra obowiązek przedstawienia wyników konsultacji w raporcie z konsultacji.

Charakter opinii

Opinie EBC nie są wiążące dla organów krajowych. Z przepisów decyzji wynika obowiązek podjęcia przez państwo członkowskie środków koniecznych do zapewnienia całkowitej zgodności z niniejszą decyzją (art. 4 decyzji 98/415/WE). Jak wynika z art. 4, zgodność ta ma być zapewniona poprzez dokonanie konsultacji na właściwym etapie, umożliwiającym rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji oraz zapewnienie, że opinia otrzymana z EBC zostanie przekazana do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny, jeżeli ten ostatni jest innym organem władzy niż ten, który opracował dany projekt przepisu prawnego. Artykuł 4 decyzji 98/415/WE ani żaden inny przepis nie wymaga jednak uwzględnienia opinii EBC.

[25] A. Nowak-Far, *Artykuł 119–144*, op. cit., s. 747.

Opinie EBC wyrażone w ramach wykonywania jego uprawnień konsultacyjnych nie są wiążące dla innych organów, które biorą udział w określonym procesie prawotwórczym w tym sensie, że np. negatywna opinia EBC nie wstrzymuje procedury, a tym bardziej jej nie zatrzymuje[26].

Jak wynika z wyroku Sądu z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie T-107/17[27], o ile przestrzeganie obowiązku konsultacji z EBC wymaga, aby mógł on skutecznie przedstawić swoje stanowisko władzom krajowym, o tyle nie można ich zobowiązać do przyjęcia tego stanowiska. Gdyby intencją prawodawcy było nadanie interwencji EBC charakteru prawnie wiążącego w odniesieniu do meritum, przyznałby on mu uprawnienie do udzielania zgody, a nie do wyrażenia opinii. Tak więc celem procedury wprowadzonej decyzją 98/415/WE jest zapewnienie, aby odpowiednie prawodawstwo krajowe było przyjmowane jedynie po wnikliwym zapoznaniu się z opinią EBC. Pomimo że prawodawca krajowy nie ma obowiązku uwzględnienia opinii EBC poprzez dostosowanie projektu do wskazówek zawartych w opiniach EBC, prawodawcy krajowi są – ogólnie rzecz biorąc – bardziej skłonni do wprowadzania sugerowanych przez EBC zmian, względnie do wycofywania projektowanych przepisów, niż do stanowienia prawa niezgodnego ze stanowiskiem EBC[28].

Konsekwencje naruszenia obowiązku notyfikacji

Uchybienie obowiązkowi zasięgnięcia opinii EBC w sprawie projektowanych przepisów prawnych w dziedzinach podlegających jego kompetencji stanowi naruszenie prawa UE. Naruszenie obowiązku zasięgania opinii EBC w sprawie projektów krajowych aktów prawnych zachodzi w sytuacji, gdy organ krajowy nie przedstawił EBC do zaopiniowania projektu przepisów, które wchodzą w zakres jego kompetencji, oraz gdy organ krajowy formalnie zasięgnął opinii EBC, ale uchwalił przepisy przed wydaniem opinii.

W przypadku ustalenia, że nastąpiło naruszenie obowiązku zasięgnięcia opinii EBC w sprawie projektu przepisów prawnych w dziedzinach podlegających jego kompetencji, EBC zawiadamia o tym odpowiedni organ krajowy, prezesa krajowego banku centralnego danego państwa członkowskiego oraz KE[29]. W konsekwencji w przypadku powtarzających się naruszeń **KE może wszcząć postępowanie na podstawie art. 258 TFUE i ostatecznie wnieść skargę do TSUE**. W przypadku gdy organem właściwym do wydania aktu prawa krajowego byłby narodowy bank centralny, może mieć zastosowanie norma wyrażona w art. 271 lit. d) TFUE, który w stosunkach pomiędzy EBC a krajowymi bankami centralnymi pozwala, przez analogię, zastosować przepisy mające za przedmiot skargę Komisji przeciwko państwom członkowskim[30]. W myśl tego przepi-

[26] Ibidem, s. 746.

[27] W dniu 2 lutego 2012 r. Republika Grecka wystąpiła na podstawie art. 127 ust. 4 TFUE w związku z art. 282 ust. 5 TFUE do EBC z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie projektu greckiej ustawy dotyczącej restrukturyzacji greckiego długu publicznego. W dniu 17 lutego 2012 r. EBC wydał opinię CON/2012/12, która została zaskarżona do Sądu UE.

[28] *Przewodnik…*, op. cit., pkt 2, s. 7.

[29] Ibidem, pkt 5, s. 25.

[30] A. Nowak-Far, *Artykuł 119–144*, op. cit., s. 747.

su TSUE jest właściwy do orzekania w sporach dotyczących wykonywania przez krajowe banki centralne zobowiązań wynikających z traktatów i Statutu ESBC i EBC. W tym zakresie Rada Prezesów EBC dysponuje wobec krajowych banków centralnych uprawieniami przyznanymi Komisji wobec państw członkowskich przez art. 258.

EBC zwraca także uwagę na orzecznictwo TSUE w sprawach dotyczących krajowych przepisów technicznych przyjętych z naruszeniem obowiązku notyfikacji. Dotychczas Trybunał nie rozstrzygał jednak o skutkach naruszenia tego obowiązku w przypadku konsultacji z EBC. Jednoznaczne przypadki naruszenia obowiązku zasięgania opinii EBC, które dotyczą ważnych kwestii lub mają charakter powtarzającego się naruszenia, mogą zostać wskazane w raporcie rocznym EBC[31].

Podsumowanie

Państwa członkowskie mają obowiązek zasięgnięcia opinii EBC w sprawie każdego projektu aktu prawnego w dziedzinach podlegających kompetencji EBC. Obowiązek ten wynika wprost z przepisów TFUE oraz Statutu Europejskiego Banku Centralnego. Szczegółowy zakres i tryb konsultacji wynika z decyzji Rady 98/415/WE w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych. Praktyczne aspekty procesu konsultacji zostały szczegółowo przedstawione w Przewodniku dotyczącym zasięgania przez władze krajowe opinii EBC w sprawie projektowanych przepisów prawnych, opublikowanym na stronie EBC. Zakresem obowiązku notyfikacji objęte są projekty aktów prawnych, niezależnie od ich charakteru (w praktyce projekty rządowe oraz poselskie). Są to projekty ustaw, rozporządzeń, jak również wiążących, powszechnie stosowanych aktów wydawanych przez inne organy dysponujące uprawnieniami o charakterze regulacyjnym wchodzącymi w zakres kompetencji EBC, w tym wydawanych przez NBP oraz KNF. Notyfikacji dokonuje minister odpowiedzialny za opracowanie projektu, NBP lub Marszałek Sejmu. Powinna ona nastąpić na takim etapie prac legislacyjnych, aby było możliwe wprowadzenie do projektu poprawek uwzględniających ewentualne zastrzeżenia EBC. W przypadku projektu rozporządzenia notyfikacja powinna nastąpić po zakończeniu procesu uzgodnień międzyresortowych. Jeśli chodzi o ustawę, należy rozważyć skierowanie wniosku bezpośrednio po zakończeniu etapu uzgodnień międzyresortowych lub ewentualnie po przyjęciu projektu przez SKRM. W przypadku projektów poselskich notyfikacja powinna nastąpić na etapie I czytania. Możliwe jest wyznaczenie terminu na wydanie opinii, który jednak nie powinien być krótszy niż miesiąc. Do czasu wydania opinii konieczne jest wstrzymanie się z przyjęciem lub uchwaleniem konsultowanego aktu prawnego. W przypadku wprowadzenia ważnych zmian, wpływających na istotę regulacji, istnieje obowiązek ponownego zasięgania opinii EBC. Opinia EBC nie jest wiążąca dla państw członkowskich, ale musi być ona rozważona w procesie stanowienia prawa.

W 2016 r. EBC wydał 53 opinie w sprawie projektów regulacji krajowych wchodzących w zakres jego kompetencji, w 2017 r. – 47 opinii, natomiast w 2018 – 42 opinie[32].

[31] *Przewodnik…*, op. cit., pkt 5, s. 25.

[32] Raporty roczne Europejskiego Banku Centralnego: 2016, 2017, 2018.

Anna MARKOWSKA
wykładowca w projekcie LEGIS

WYKONYWANIE INICJATYWY USTAWODAWCZEJ PRZEZ PODMIOTY INNE NIŻ RADA MINISTRÓW – ZAGADNIENIA WYBRANE

Wprowadzenie

Pojęcie inicjatywy ustawodawczej należy do zastanych, niezdefiniowanych pojęć konstytucyjnych, niebudzących jednak, jak podkreślają przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, większych kontrowersji przy próbie odkodowania zakresu jego znaczenia. Również wskazanie katalogu podmiotów, którym przyznane zostało prawo inicjatywy ustawodawczej w przepisach rangi konstytucyjnej, stanowi powszechne rozwiązanie ustrojowe, które można spotkać w wielu krajach europejskich.

Na gruncie Konstytucji RP termin „inicjatywa ustawodawcza" oznacza konstytucyjne prawo właściwych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu w celu ich uchwalenia. Inicjatywa ustawodawcza zwana była też dawniej „początkowaniem ustaw", a w polskiej kulturze prawnej na jej określenie używane było i nadal jest, chociaż już sporadycznie, sformułowanie „wniesienie projektu do laski marszałkowskiej". Wniesienie projektu ustawy do Sejmu skutkuje koniecznością nadania mu dalszego biegu ustawodawczego, o ile odpowiada on wymogom konstytucyjnym oraz wymogom innych przepisów regulujących tryb postępowania z projektem na etapie prac Sejmu, w szczególności zasadom wyrażonym w Regulaminie Sejmu[1]. Inicjatywa ustawodawcza jest podstawową instytucją dla procesu ustawodawczego,

[1] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 149.

otwiera ona bowiem postępowanie, którego efektem końcowym ma być wejście w życie nowej ustawy. W przepisach Konstytucji RP instytucja inicjatywy ustawodawczej została uregulowana w sposób szerszy i bardziej dokładny niż instytucja poprawki wnoszonej do projektu w ramach rozpatrywania projektu przez Sejm czy też instytucja poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm[2].

Zaznaczyć należy, że w przepisach Konstytucji RP zagadnienie inicjatywy ustawodawczej nie zostało uregulowane w jednym miejscu, lecz rozmieszczono je w kilku przepisach umiejscowionych w oddzielnych rozdziałach.

Podstawowym przepisem przywoływanym przy omawianiu kwestii związanych z inicjatywą ustawodawczą jest art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, wskazujący katalog podmiotów, którym ustrojodawca przyznał prawo inicjowania projektów ustaw. Do podmiotów tych zaliczyć należy: posłów, Senat, Prezydenta RP, RM oraz grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Katalog ten ma charakter zamknięty, co oznacza, że żaden inny podmiot nie może zostać wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej, np. w drodze tzw. ustawy zwykłej, oraz że żaden inny podmiot nie może wykonywać takiego prawa, jeżeli prawo to nie będzie wynikało z odrębnego przepisu konstytucyjnego. Zaznaczyć również należy, że prawo inicjatywy ustawodawczej nie może być utożsamiane z prawem tzw. „inspiracji ustawodawczej", które polega na sygnalizowaniu podmiotom posiadającym prawo inicjatywy ustawodawczej potrzeby podjęcia stosownych działań legislacyjnych w danej dziedzinie (np. za inspirację taką mogą zostać uznane orzeczenia sądów powszechnych i administracyjnych, orzeczenia TK czy wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prezesa NIK)[3].

Podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej są sobie równe w tym zakresie, zatem kolejność ich wymienienia w treści art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie ma znaczenia z prawnego punktu widzenia. Powyższe oznacza, że podmioty te mogą wnosić projekty ustaw w każdym przedmiocie. Projekty te mogą być konkurencyjne względem siebie, gdyż mogą dotyczyć tej samej materii, oraz mogą przedstawiać różne rozwiązania legislacyjne tego samego problemu, zakres inicjatywy ustawodawczej bowiem, z wyjątkiem przypadków wskazanych wprost w Konstytucji RP, nie jest konstytucyjnie określony. Owa konkurencyjność rozwiązań legislacyjnych zawarta w różnych projektach nie oznacza jednak zakazu łączenia ich na dalszych etapach prac legislacyjnych w celu zachowania tzw. ekonomiki procesu legislacyjnego[4].

Od powyższej reguły przepisy Konstytucji RP przewidują jednak dwa wyjątki, które zostały wskazane przez ustrojodawcę w art. 221 oraz w art. 235. Pierwszy z nich odnosi się do przypadku inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu

[2] Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21.

[3] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2000, s. 12.

[4] E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 84 i n.

gwarancji finansowych przez państwo, wskazując, że podmiotem wyposażonym w prawo inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie jest wyłącznie RM. Wprawdzie przepisy Konstytucji RP wskazują wprost jedynie zmianę ustawy budżetowej, jednakże z uwagi na przedmiot regulacji zawartej w art. 221 Konstytucji RP należy uznać, że w zakresie przedkładania ustaw nowelizujących w powyższym przedmiocie właściwa będzie również jedynie RM. Drugi z wyjątków dotyczy wniesienia projektu ustawy dotyczącego zmiany Konstytucji RP, w zakresie którego prawo inicjatywy ustawodawczej posiada 1/5 grupy posłów, Senat oraz Prezydent RP.

Wyraźnego zaznaczenia wymaga to, że skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez podmioty wskazane w Konstytucji RP, z wyjątkiem RM, która w myśl art. 222 Konstytucji zobowiązana jest w określonym terminie do wniesienia projektu ustawy budżetowej do Sejmu, jest co do zasady kompetencją tych podmiotów, a nie ich obowiązkiem[5].

Abstrahując zatem od wyjątków opisanych powyżej, w polskim systemie prawa mówi się „o równouprawnieniu podmiotów inicjatywy ustawodawczej"[6]. To równouprawnienie przejawia się również w tym, że wszystkie projekty ustaw wnoszone są w formie pisemnej do Marszałka Sejmu. Podmioty uprawnione opracowują projekt ustawy zgodnie z tradycyjnie przyjętymi zasadami redagowania projektów ustaw[7]. Do projektów takich należy dołączyć uzasadnienie. Ponadto podmioty uprawnione do wnoszenia projektu ustawy do prac sejmowych wskazują swojego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Dodatkowo odnotowania wymaga to, że art. 118 ust. 3 Konstytucji RP nakłada na wszystkie podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy, która została skierowana do prac parlamentarnych.

Charakterystyka pozarządowych inicjatyw gospodarczych

W praktyce legislacyjnej spotkać można się ze stanowiskiem, że rządowe inicjatywy ustawodawcze odgrywają dominującą rolę wobec przedłożeń ustawodawczych innych podmiotów, co mogłoby przemawiać za twierdzeniem, że są one w jakiś sposób uprzywilejowane w stosunku do projektów ustaw wnoszonych przez pozostałe podmioty[8]. Wydaje się, że przytoczone twierdzenie mogło się wziąć z faktu, że RM konstytucyjnie została zobligowana do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, co uzasadnia twierdzenie, że jej inicjatywa w zakresie wnoszenia projektów ustaw powinna odgrywać zasadniczą rolę wśród inicjatyw innych podmiotów[9]. Jednakże biorąc pod uwagę dane statystyczne w zakresie liczby wnoszonych projektów ustaw, zauważyć należy, że w VIII kadencji Sejmu największy odsetek liczby projektów

[5] P. Chybalski, *Komentarz do art. 118*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, (dostęp przez system informacji prawnej Legalis).

[6] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz 2012*, wyd. 2, Warszawa 2017.

[7] *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.

[8] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, op. cit.

[9] M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, system informacji prawnej Legalis, Warszawa 2017.

ustaw wnoszonych do Sejmu, chociaż rzeczywiście należał do RM (około 700 projektów), to liczba ta w stosunku do pozostałych inicjatyw, zwłaszcza inicjatywy poselskiej (około 530 projektów), nie była znacząco wyższa. Również dane statystyczne poprzednich kadencji nie do końca potwierdzają ten fakt (np. w VII kadencji Sejmu posłowie wnieśli około 680 projektów ustaw przy 463 projektach RM)[10]. W tym miejscu warto również wspomnieć o zjawisku tzw. ukrytych projektów rządowych, które przejawia się tym, że formalnie dany projekt wniesiony jest przez grupę posłów, a w istocie inicjatorem i projektodawcą rozwiązań w nim zawartych jest rząd[11]. Powyższe rozwiązanie stosowane było zazwyczaj w przypadku tzw. pilnych projektów, które z uwagi na różne okoliczności musiały zostać uchwalone jak najszybciej, a rządową procedurę legislacyjną inaczej niż projekty poselskie cechuje znaczny formalizm, który ma istotny wpływ na tempo prac legislacyjnych nad danym projektem. Za pewną formę uprzywilejowania rządowych projektów ustaw może być odbierany także tryb pilny, o którym mowa w art. 123 Konstytucji RP, jednakże wyraźnego zaznaczenia wymaga, że nadanie tego trybu przez RM nie oznacza prawnego priorytetu dla procedury sejmowej w stosunku do rządowych projektów, lecz pozwala na przyśpieszenie pracy nad nimi[12].

Tym samym w przepisach Regulaminu Sejmu, którego zasady odnoszą się do wszystkich podmiotów wyposażonych przez ustrojodawcę w prawo inicjatywy ustawodawczej, trudno jest znaleźć regulacje, które w oczywisty sposób uprzywilejowałyby którąś ze wskazanych inicjatyw, w tym inicjatywę rządową.

Jak już podniesione zostało powyżej, Konstytucja RP w art. 118 w ust. 1 i 2 obok RM jako podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej wskazuje posłów, Senat, Prezydenta RP oraz grupę 100 000 obywateli. Przepisy konstytucyjne określają tylko zasadnicze elementy procesu ustawodawczego, w większości przypadków pozostawiając tym samym aktom normatywnym niższego rzędu szczegółowe regulacje w tym przedmiocie.

Konstytucja RP w odniesieniu do poselskiej inicjatywy ustawodawczej posługuje się sformułowaniem, że **inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom**, co oznacza, że uprawnienie do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu posiadają wyłącznie posłowie, a nie cały Sejm jako organ państwa. Wprowadzone przez ustrojodawcę sformułowanie jest określeniem na tyle nieostrym, że w celu zapewnienia prawidłowej interpretacji niezbędna okazała się jego konkretyzacja, która została dokonana w przepisach Regulaminu Sejmu[13]. Przepis art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisję sejmową lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Wprawdzie przyznanie komisjom sejmowym prawa wnoszenia projektów ustaw budzi pewne kontrowersje wśród niektórych teoretyków prawa, w szczególności w zakresie rozumienia konstytucyjnego terminu „posłowie", przez który należy rozumieć także komisje sejmowe, niemniej jednak takie rozwiązanie w systemie prawa funkcjo-

[10] https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/archiwum.

[11] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, op. cit.

[12] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, op. cit., s. 13.

[13] M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „PS" 1998, nr 2.

nuje od dawna, dlatego trzeba je przyjąć za utrwaloną praktykę[14]. Przytoczone sformułowanie przepisu w Regulaminie Sejmu oznacza, że z inicjatywą ustawodawczą może wystąpić samodzielnie każdy klub poselski, również ten pozostający w opozycji, gdyż grupa 15 posłów stanowi minimalną liczbę warunkującą utworzenie klubu poselskiego[15]. W tym miejscu zaznaczenia wymaga to, że poparcie grupy 15 posłów dla poselskiego projektu ustawy musi być skuteczne do zakończenia drugiego czytania, gdyż cofnięcie poparcia przed tym etapem skutkuje tym, że projekt popierać będzie mniej niż 15 posłów, którzy podpisali się przed jego wniesieniem, a to jest równoznaczne z wycofaniem projektu z dalszych prac legislacyjnych[16].

Natomiast w przypadku korzystania z prawa wnoszenia projektów ustaw przez komisje to właściwa komisja w drodze uchwały podejmuje decyzję o podjęciu danej inicjatywy. Wniosek w tej sprawie może złożyć zarówno poseł będący członkiem komisji, przewodniczący komisji, jak i prezydium komisji. Wyraźnego zaznaczenia wymaga to, że komisja korzystająca z prawa inicjatywy ustawodawczej nie jest związana przedmiotem swojego działania[17]. Zgodnie z regulacjami zawartymi w Regulaminie Sejmu zarówno w stosunku do projektów poselskich, jak i komisyjnych nie ma obowiązku przeprowadzania konsultacji przed skierowaniem projektu do prac parlamentarnych, gdyż zgodnie z art. 34 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu Sejmu w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje taki projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Trzeba zwrócić uwagę na to, że ze wszystkich projektów kierowanych do prac sejmowych tylko projekty poselskie i komisyjne zwolnione są z obowiązku przeprowadzania konsultacji przed złożeniem projektu na ręce Marszałka Sejmu. Projekty poselskie sporządzane są samodzielnie przez posłów albo przekazane są im przez podmioty nieposiadające inicjatywy ustawodawczej w celu nadania im dalszego biegu legislacyjnego.

Z kolei odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku **senackich inicjatyw ustawodawczych**, w stosunku do których uprawnienie w zakresie przedkładania projektów ustaw przyznane zostało całemu Senatowi jako organowi, a nie poszczególnym senatorom wchodzącym w skład izby wyższej. Takie ukształtowanie przepisu oznacza, że wykonanie tego prawa następuje zawsze w postaci uchwały całej izby przy zachowaniu odpowiedniej większości oraz kworum. Szczegółowe regulacje dotyczące wykonywania tego uprawnienia, podobnie jak w przypadku Sejmu, znajdują się w Regulaminie Senatu. Dział IX wspomnianego Regulaminu przewiduje, że postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej jest podejmowane na wniosek komisji senackiej lub grupy co najmniej 10 senatorów. Wniosek składany jest do Marszałka Senatu wraz z projektem ustawy oraz dołączonym do niego uzasadnieniem. Rozpatrzenie takich inicjatyw

[14] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, op. cit.

[15] S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w Parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2018, nr 2.

[16] Art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

[17] W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Projekty poselskie*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 44.

odbywa się w trzech czytaniach i w trakcie trzeciego czytania podejmowana jest ostateczna decyzja o podjęciu inicjatywy ustawodawczej przez Senat w danej sprawie[18]. W przypadku decyzji pozytywnej Marszałek Senatu przekazuje uchwałę Marszałkowi Sejmu wraz z projektem ustawy, uzasadnieniem, informacją o zgodności projektu z prawem UE oraz wskazaniem upoważnionego senatora, który będzie reprezentował stanowisko Senatu w dalszych pracach nad projektem. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że projekty Senatu, inaczej niż projekty przedkładane przez grupę posłów albo komisję sejmową, wymagają przeprowadzenia konsultacji, gdyż do nich zastosowanie mają ogólne regulacje wynikające z Regulaminu Sejmu przewidujące ten obowiązek. Zdaniem części doktryny przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej całej izbie Senatu, inaczej jak ma to miejsce w przypadku Sejmu, stanowi przejaw tzw. dwuizbowości nierównorzędnej, ponieważ trudno uznać, że nałożenie większego formalizmu na wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Senat w stosunku do Sejmu stanowi równouprawnienie izb[19]. Do częstych przejawów inicjatywy ustawodawczej podejmowanej przez Senat należy opracowywanie projektów ustaw wykonujących wyroki TK. Temu rodzajowi inicjatywy senackiej poświęcono cały rozdział w Regulaminie Senatu, który został dodany uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu. Do najważniejszych regulacji wynikających z tych przepisów należy fakt, że inicjatywa ustawodawcza Senatu związana z realizacją wyroku TK jest ograniczona w sensie przedmiotowym wyłącznie do wykonania wyroku i konsekwencji z nim związanych, co oznacza, że opracowany projekt ustawy w swojej treści nie może zawierać żadnych innych (szerszych) regulacji.

Problem inicjatywy ustawodawczej Senatu podnoszony jest w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie TK w kontekście prawa Senatu do zgłaszania poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy. W takim przypadku bowiem poprawki zaproponowane przez Senat często wykraczają poza zakres poprawki, przybierając tym samym postać inicjatywy ustawodawczej. Zdaniem Trybunału prawo zgłaszania poprawek przez Senat do ustawy uchwalonej przez Sejm oraz prawo inicjatywy ustawodawczej Senatu to dwie oddzielne procedury i dlatego granice pomiędzy nimi powinny być wyraźne[20].

Wśród podmiotów wyposażonych w prawo **inicjatywy ustawodawczej Konstytucja RP wskazuje również Prezydenta RP**. Przyznanie Prezydentowi RP prawa wnoszenia projektów ustaw budzi zastrzeżenia części doktryny, z uwagi na fakt, że projekty te mogą stanowić konkurencję dla rządowych projektów ustaw i dlatego powinny zostać ograniczone do doniosłych spraw, np. związanych z organizacją sądownictwa[21]. Ponadto prezentowane rozwiązanie nie jest zbyt powszechnie spotykane w obecnych systemach prawnych innych państw, gdyż zazwyczaj w uprawnienie to wyposażony jest wyłącznie jeden z organów sprawujących władzę wyko-

[18] P. Sarnecki, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, „Studia Iuridica" 1995, t. 28, s. 131.

[19] S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy…*, op. cit.

[20] M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011, s. 609.

[21] P. Chybalski, *Komentarz do art. 118*, op. cit. (dostęp przez system informacji prawnej Legalis).

nawczą i często tym podmiotem jest raczej rząd, nie zaś głowa państwa[22]. W świetle przepisów Konstytucji RP bezsporne jest to, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje Prezydentowi RP, a w przypadku opróżnienia urzędu kompetencje w tym zakresie mogą wykonywać osoby go zastępujące (Marszałek Sejmu albo odpowiednio Marszałek Senatu)[23]. Wyraźnego podkreślenia wymaga, że wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP należy do jego zadań własnych, wobec powyższego czynności te na mocy art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji RP zwolnione są z obowiązku uzyskania podpisu Prezesa RM, w trybie tzw. kontrasygnaty. Problematyka przygotowania projektów ustaw przez Prezydenta RP nie została szczegółowo uregulowana w aktach niższego rzędu, jak ma to miejsce w przypadku innych podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej. Tym samym trudno jest wskazać bardziej precyzyjne uregulowania niż te wynikające z przepisów Konstytucji RP oraz Regulaminu Sejmu, które są wspólne dla wszystkich podmiotów kierujących projekty ustaw do prac sejmowych. Z praktyki jednak wynika, że projekty takie przygotowywane są przez pracowników Kancelarii Prezydenta lub współpracujących z nią ekspertów[24]. Zdarza się również, że Prezydent RP wnosi projekty ustaw opracowane przez podmioty nieposiadające prawa inicjatywy ustawodawczej, jeżeli są zgodne z polityką realizowaną przez Prezydenta[25].

Art. 118 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje także prawo inicjatywy ustawodawczej grupie co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu. **Inicjatywa obywatelska, zwana również „inicjatywą ludową"**, uszczegółowiona została, zgodnie ze wskazaniami Konstytucji RP, w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[26]. Akt ten przewiduje, że projekt ustawy opracowany w ramach inicjatywy obywatelskiej powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji RP, Regulaminie Sejmu oraz w tej ustawie. Ponadto zakłada, że wszystkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy i jego kampanią promocyjną, a przede wszystkim z organizacją w zakresie zebrania wymaganej przepisami konstytucyjnymi odpowiedniej liczby podpisów, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej, który może zostać utworzony przez grupę już 15 obywateli, posiadających prawo wybierania do Sejmu. Po zebraniu 1000 podpisów popierających projekt pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu oraz do zawiadomienia takiego dołącza projekt ustawy wraz z listą zawierającą 1000 podpisów. Jeżeli zawiadomienie spełnia wymogi formalne, Marszałek Sejmu przyjmuje je i od tego momentu może zacząć się kampania informacyjna w celu zebrania wystarczającej liczby podpisów, w szczególności poprzez ogłoszenie w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim faktu nabycia osobowości prawnej oraz wskazania miejsca udostępnienia projektu. W tym miejscu wyraźnego zaznaczenia wymaga to, że na tym etapie wystarczające jest wniesienie samego projektu ustawy bez jego uzasadnienia oraz wy-

[22] S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy…*, op. cit.

[23] Art. 131 Konstytucji RP.

[24] W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Projekty wnoszone przez Prezydenta RP*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 40.

[25] Prezydencki projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590/VII kadencja).

[26] Dz. U. z 2018 r. poz. 2120.

maganych opinii, o których mowa w Regulaminie Sejmu[27]. Po zebraniu wszystkich podpisów pełnomocnik komitetu wnosi projekt ustawy wraz z wykazem podpisów obywateli popierających projekt. Projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt nie może zostać wniesiony później niż 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia SN[28].

Przedmiot inicjatywy obywatelskiej ma szeroki zakres, gdyż ustawa opracowana w tym trybie może dotykać wielu spraw, z wyjątkiem tych, które zostały zastrzeżone przez przepisy Konstytucji RP dla innych podmiotów. Za przykład wyłączający wniesienie projektu ustawy przez grupę obywateli należy wskazać wyłączne uprawnienie RM w zakresie przedkładania projektów ustaw dotyczących finansów publicznych. O szerokim zakresie inicjatywy obywatelskiej decyduje również fakt, że wniesienie projektu ustawy przez jedną grupę obywateli nie blokuje wniesienia projektu ustawy w tej samej sprawie przez grupę obywateli w ramach innej inicjatywy[29].

Wyjątkowość inicjatywy obywatelskiej przejawia się również tym, że jest to jedyna inicjatywa spośród pozostałych wymienionych w art. 118 Konstytucji RP, do której nie odnoszą się zasady dyskontynuacji prac nad projektem. O powyższym uprawnieniu przesądził ustawodawca, wprowadzając w treści art. 4 ust. 3 wspomnianej wyżej ustawy regulację – zgodnie z którą w przypadku projektu ustawy „pochodzącego od obywateli", w stosunku do którego nie zostało zakończone postępowanie ustawodawcze w trakcie kadencji Sejmu, w której projekt ten został wniesiony, będzie rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wnoszenia projektu. Projekt taki zostanie ponownie wydrukowany przez Marszałka Sejmu i doręczony posłom[30].

Podsumowanie

W polskim systemie prawa mówi się „o równouprawnieniu podmiotów inicjatywy ustawodawczej". Tym samym pomimo powszechnie funkcjonującego podziału na inicjatywy rządowe i inicjatywy przedkładane przez inne podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej podkreślenia wymaga to, że w obowiązującym stanie prawnym nie są znane rozwiązania, które w jakiś sposób uprzywilejowałyby rządowe inicjatywy ustawodawcze. Po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu każdy projekt ustawy, niezależnie od podmiotu uprawnionego do jego wniesienia, podlega ocenie pod kątem spełniania wymagań formalnych, o których mowa w art. 34 Regulaminu Sejmu, a następnie procedurze właściwej dla rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm oraz uchwalonej ustawy przez Senat.

[27] Postanowienie SN z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10, OSNP 2012, nr 3–4. poz. 55.

[28] Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

[29] M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014 (publ. elektr.).

[30] W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Projekty „obywatelskie"*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 45.

dr Katarzyna GRZELAK-BACH
adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej
i Stosunków Międzynarodowych, UKSW
wykładowca w projekcie LEGIS

LEGISLACYJNY ASPEKT IMPLEMENTACJI PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE PROBLEMY

Wprowadzenie

RP jest krajem o najbardziej zmiennym otoczeniu prawnym spośród państw członkowskich UE. Większość wprowadzanych przepisów wynika z konieczności dostosowania polskich regulacji do prawa unijnego[1]. Badania empiryczne wskazują, że znacząca część prawa stanowionego w Polsce powstaje pierwotnie na poziomie decyzyjnym UE i wymaga transponowania do krajowych porządków prawnych państw członkowskich[2].

[1] C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, (w:) C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 145–151; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, (w:) J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 83; A. Chmielarz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a wtórne prawo europejskie w świetle zasady nadrzędności Konstytucji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 2009, 70, s. 17–39; B. Opaliński, *Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 4, s. 87–101; A. Szmyt, *Uregulowania konstytucji krajowej w perspektywie integracji europejskiej oraz kierunki niezbędnych uzupełnień*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2014, t. XIV, s. 361–376.

[2] W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, (w:) M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 68; M. Pobożу, *Mechanizmy koordynacji wdrażania prawa Unii Europejskiej w Polsce*, (w:) R. Mieńkowska-Norkiene (red.), *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 181.

Prawodawstwo Unii Europejskiej

UE jest organizacją międzynarodową posiadającą osobowość prawną, utworzoną na mocy umów międzynarodowych, które tak jak prawo stanowione przez samą organizację nie w pełni poddają się regułom dotyczącym klasycznego międzynarodowego systemu prawnego. Dorobek prawny Wspólnot Europejskich i UE, określany za pomocą terminu *acquis communautaire*, obejmuje prawo UE – pierwotne i wtórne (pochodne), orzecznictwo TSUE, w tym zasady jego stosowania i rozumienia, polityki wspólnotowe, a także zwyczaje i wartości będące fundamentem UE. Co więcej, przepisy *acquis communautaire* korzystają z zasady pierwszeństwa oraz są bezpośrednio stosowane i wywołują bezpośredni skutek w systemach prawnych państw członkowskich[3].

Źródła prawa UE obejmują TUE i TFUE oraz protokoły (istnieje 37 protokołów, 2 załączniki i 65 deklaracji, które zostały załączone do traktatów w celu doprecyzowania, ale niewłączone do głównego tekstu prawnego), Kartę Praw Podstawowych UE, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) – wciąż obowiązujący jako odrębny traktat, umowy międzynarodowe, ogólne zasady prawa UE oraz akty prawa wtórnego UE[4]. Hierarchicznie najważniejszymi aktami prawa UE są traktaty, Karta Praw Podstawowych oraz zasady prawa UE[5]. Prawo pochodne jest tworzone na poziomie UE, lecz przy udziale przedstawicieli państw członkowskich (zarówno zasiadających w instytucjach UE, jak i reprezentujących organy krajowe), więc uzasadnione jest stwierdzenie, że powstaje jednocześnie na dwóch poziomach: unijnym oraz krajowym[6]. Podstawową rolą parlamentów narodowych jest czuwanie nad przestrzeganiem zasady pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE)[7].

Implementacja prawa Unii Europejskiej – uwagi ogólne

W literaturze przedmiotu wdrażanie prawa UE do systemu prawnego RP jest określane, często zamiennie, jako implementacja lub transpozycja. Implementacja, jako pojęcie zbiorcze, wynika głównie z faktu adaptacji pojęcia z języka angielskiego[8]. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że **implementacja oznacza skuteczne wprowadzenie w życie aktu prawnego (nor-**

[3] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 202.

[4] Z. Śmiałowska-Uberman, *Tworzenie i obowiązywanie prawa Unii Europejskiej*, „Geomatics and Environmental Engineering" 2007, vol. 1, no. 1, s. 97.

[5] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.2.1.pdf (dostęp: 29.08.2019).

[6] M. Górka, *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurach legislacyjnych w Unii Europejskiej*, „PS" 2004, nr 2, s. 87–92; C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 7–112; R. Czarski, *Współpraca parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim w zakresie tworzenia prawa*, „PS" 2019, nr 2, s. 39–50.

[7] https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=PL – IPEX (Inter-Parliamentary EU Information Exchange), czyli Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w sprawach UE, służy współpracy parlamentów w Unii w zakresie elektronicznej wymiany informacji i udostępniania jej opinii publicznej; zob. J. Szymanek, *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej*, „RPEiS" 2008, nr 1, s. 39–55; A. Pudło, *Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2013, s. 27–37.

[8] J. Maśnicki, *Koncepcje implementacji prawa pochodnego*, „Studia Europejskie" 2015, nr 2, s. 104.

my) w rozumieniu procesu obrazującego całe otoczenie temu służące i obejmuje, oprócz ustanowienia norm prawnych, podjęcie również działań formalnych i praktycznych[9]. Transpozycja z kolei rozumiana jest jako uchwalenie nowego aktu prawnego, zmiana, uchylenie poprzedniego, tak aby przenieść do porządku krajowego postanowienia innego aktu prawnego (dyrektywy), który to będzie opublikowany i powszechnie wiążący. **Transpozycja stanowi ciąg czynności zmierzających do stanowienia prawa i powinna być uznana za działalność legislacyjną.** W polskim porządku prawnym formą transpozycji jest ustawa lub inny krajowy akt wiążący, natomiast samo transponowanie przepisów prawa pochodnego, pozostawione bez należytego ich wykonywania i stosowania, powinno nosić raczej znamiona tzw. implementacji pozornej[10]. Z tego względu należy przyjąć, że transpozycja jest pojęciem węższym i mieszczącym się w ramach implementacji[11].

Ponadto **oba te pojęcia należy odróżnić od notyfikacji, będącej etapem procesu legislacyjnego, a polegającej na poinformowaniu właściwych organów UE przez państwo członkowskie o przygotowywanych aktach prawa krajowego**. Część regulacji dotyczących notyfikowania właściwym organom UE projektów aktów prawnych wymaga wstrzymania prac legislacyjnych na poziomie krajowym, w tym prac parlamentarnych, do czasu pozytywnej decyzji właściwych organów UE[12]. W prawie polskim nie istnieje kompleksowa regulacja dotycząca unijnych procedur notyfikacyjnych, natomiast z punktu widzenia postępowania legislacyjnego na etapie sejmowym istotne są cztery rodzaje notyfikacji (wszystkie dotyczą projektów ustaw i wymagają wstrzymania prac legislacyjnych):

- notyfikacja pomocy publicznej,
- notyfikacja przepisów technicznych,
- notyfikacja związana z harmonizacją prawa państw członkowskich UE,
- notyfikacja regulacji krajowych w dziedzinach podlegających kompetencji EBC.

W tym kontekście wskazania wymaga, że **zaniechanie notyfikacji lub brak wstrzymania procedury legislacyjnej stanowi naruszenie prawa UE**. Skutkiem naruszenia może być m.in. obowiązek odzyskania udzielonej bezprawnie pomocy publicznej albo bezskuteczność przyjętych przepisów krajowych[13].

[9] C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, (w:) C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskich w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 29.

[10] J. Maśnicki, *Koncepcje implementacji…*, op. cit., s. 111.

[11] Ibidem, s. 101–107.

[12] B. Pawłowski, *Rola Sejmu w wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, (w:) B. Pawłowski (oprac.), *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 46.

[13] B. Pawłowski, *Notyfikacja – obowiązek informowania UE o projektowanych krajowych aktach prawnych*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze" 2016, nr 9(213), s. 1–4.

Zdecydowanie najwięcej krajowej legislacji powstaje na skutek transpozycji dyrektyw związanej z zasadą lojalności, określoną w art. 4 ust. 3 TUE. Dyrektywy stają się skuteczne w systemie prawnym państw członkowskich po ich prawidłowej i terminowej transpozycji oraz implementacji do krajowych porządków prawnych[14]. **Transpozycja odbywa się w drodze uchwalania nowych aktów prawnych o randze ustawy krajowej lub – coraz częściej – rozporządzenia krajowego.** Wielokrotnie dostosowanie przepisów do wymogów dyrektywy następuje w wyniku nowelizacji krajowych aktów normatywnych. Co więcej, akt krajowy transponujący dyrektywę UE musi w swej treści zawierać informację, że dany akt prawny jest uchwalany lub modyfikowany w celu transpozycji danej dyrektywy. Nieprawidłowa lub nieterminowa transpozycja dyrektywy może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa (art. 258 TFUE)[15]. Może to jednak nastąpić w przypadku, gdy dyrektywa taka przyznaje jednostkom prawa indywidualne, które można określić na podstawie jej bezwarunkowych oraz wystarczająco jasnych i precyzyjnych przepisów[16]. **Rozporządzenia stanowione przez organy UE, mimo że co do zasady jednolicie obowiązują i są stosowane bezpośrednio na terenie każdego państwa członkowskiego, mogą nieść ze sobą konieczność zmiany przepisów krajowych**[17]. Natomiast w sytuacji, kiedy w wyniku wejścia w życie rozporządzenia w krajowym systemie prawnym funkcjonują przepisy z nim sprzeczne, państwo członkowskie ma obowiązek uchylenia regulacji krajowych oraz musi powstrzymać się od przyjmowania w przyszłości regulacji sprzecznych z rozporządzeniem (gdyż wiąże ono państwa członkowskie nie tylko co do rezultatu, ale także co do sposobu jego osiągnięcia)[18]. W związku z bezpośrednim obowiązywaniem rozporządzeń w państwach członkowskich sądy tych państw są zobowiązane do wykładni prawa krajowego zgodnie z ich treścią, jak również są uprawnione do badania, czy ewentualne środki implementacyjne rozporządzeń są zgodne z ich treścią[19].

[14] P. Burgoński, *Sposób nadzorowania przez Komisję Europejską implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa Unii Europejskiej w latach 2002–2015*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10, s. 243.

[15] Szczegółowa procedura dotycząca postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przez państwa członkowskie: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_pl.htm (dostęp: 3.09.2019)

[16] F. Grzegorczyk, *Mechanizmy wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej do prawa polskiego w perspektywie prawnoporównawczej. Część II*, „PPP" 2010, nr 2, s. 25.

[17] A. Łazowski, *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2007, nr 3, s. 12–19.

[18] Przykładem aktywności dostosowujących krajowe porządki prawne do rozporządzenia były działania legislacyjne prowadzone w państwach członkowskich w zakresie wdrażania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – w RP jest to ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

[19] A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do acquis communautaire*, (w:) E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 191; K. Łuczak, *Metody wykładni prawa krajowego a wykładnia zgodna z prawem unijnym (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „PiP" 2011, z. 1, s. 60; W. Rowiński, *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „RPEiS" 2016, z. 1, s. 99–111.

Poza rodzajem aktu uwagę należy zwrócić także na jego warstwę językową. **UE posługuje się 24 językami narodowymi, uznawanymi za równorzędnie oficjalne, dokumenty prawne są zaś publikowane równolegle w każdym z tych języków**[20]. Teksty aktów normatywnych w 24 językach uznawane są za tak samo autentyczne (uznanie równowartości logicznej poszczególnych tekstów)[21], niemniej organy UE za języki robocze uważają francuski, angielski oraz niemiecki[22]. Transferencja[23], polegająca na zawarciu w przepisach wyrażonych w różnych językach urzędowych UE dokładnie tych samych norm prawnych, obowiązuje bezpośrednio (np. w postaci rozporządzeń) lub stanowi podstawę do wprowadzania krajowych przepisów (np. dyrektywy)[24]. Mimo rozbudowanego systemu weryfikacji transferencji nie da się wyeliminować ryzyka, że tekst w języku docelowym nie będzie obciążony błędem[25]. Szczególnie pomyłki w zakresie tłumaczenia specjalistycznej terminologii mogą stanowić problem interpretacyjny dla adresatów aktów normatywnych, a nawet narazić ich na straty materialne. **Występują trzy główne problemy tłumaczeniowe: odmienne mogą być zakresy znaczeniowe słów i wyrażeń, różne użycie czasowników modalnych („móc") lub pojawić się mogą różnice w składni oraz semantyce zmieniające znaczenie zdania**[26]. Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE różne wersje językowe tekstu UE należy interpretować w sposób jednolity, a w przypadku różnic między wersjami tekstu dany przepis należy interpretować na podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część on stanowi[27]. Wersje polskie rozporządzeń, dyrektyw i innych aktów prawa UE powszechnie obowiązujących często zawierają znaczną ilość niedoskonałości, co widać, porównując je z innymi wersjami językowymi (zwłaszcza z angielską, niemiecką i francuską). Błędne tłumaczenie dyrektywy może skutkować brakiem implementacji lub implementacją wadliwą, stąd w przypadkach spornych analiza określonego postanowienia dyrektywy w innej wersji językowej jest niezwykle pożądana[28].

[20] J. Szponar-Seroka, *Wielojęzyczność jako wyzwanie w procesie stanowienia i wykładni prawa Unii Europejskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe" 2017, nr 33, s. 93–103.

[21] A. Doczekalska, *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2006, nr 5, s. 15; M. Künnecke, *Translation in the EU: Language and Law in the EU's Judicial Labyrinth*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2013, no. 2, s. 244.

[22] M. Borowiak, *Przyszłość językowa Unii Europejskiej: mit wielojęzyczności czy dominacja języka angielskiego?*, „Investigationes Linguisticae" 2008, nr XVI, s. 5–12.

[23] A. Bajerowska, *Transferencja wiedzy specjalistycznej*, Warszawa 2014, s. 112–124.

[24] A. Doczekalska, *(De)kulturyzacja i (de)hybrydyzacja języka prawnego w procesie tworzenia i transpozycji prawa Unii Europejskiej*, (w:) M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrychta (red.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, cz. 1, Łódź 2014, s. 216.

[25] A. Felici, *Translating EU Law: Legal Issues and Multiple Dynamics*, „Perspectives" 2010, vol. 18, no. 2, s. 95.

[26] N. Konieczna, *Unia Europejska – wielojęzyczny problem?*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 2013, nr 2, s. 45–55.

[27] Zob. wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-144/10 Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Anstalt des öffentlichen Rechts v. JPMorgan Chase Bank NA, Frankfurt Branch, i przywołane tam orzecznictwo – dostępne: http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl.

[28] Zob. wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06 Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc; wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-410/09 Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. v. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej – dostępne: http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl.

Historia polskiej transpozycji przepisów unijnych obfituje w konkretne przykłady ilustrujące trudności w interpretacji poszczególnych wersji językowych. W tłumaczeniu dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich[29] pojawił się błąd polegający na tym, że termin „time of conclusion of the contract" użyty w art. 4 ust. 1 ww. dyrektywy został przetłumaczony na język polski jako „czas wykonania umowy", podczas gdy jedynym poprawnym tłumaczeniem jest „czas zawarcia umowy". W dniu 13 października 2016 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE sprostowanie art. 4 ust. 1 dyrektywy 1993/13/EWG, w wyniku którego usunięta została rozbieżność wynikająca z nieprawidłowego tłumaczenia polskiej wersji dyrektywy[30].

Kolejnym przykładem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE[31], przewidująca, że ochrona inwestorów na tych rynkach jest uzależniona od wiedzy i doświadczenia inwestorów. Dyrektywa zakłada, że należy spełnić dwa z trzech warunków – to m.in. liczba, wielkość transakcji powyżej pół miliona euro oraz doświadczenie z sektora finansowego. Tak przynajmniej wynika z tłumaczenia angielskiego, niemieckiego i francuskiego, tymczasem w polskim tłumaczeniu słowo „dwa" nie zostało użyte. Jest tekst „muszą być spełnione przynajmniej następujące kryteria" i dalej zostały wymienione wszystkie trzy przesłanki, co wskazuje, że muszą być spełnione łącznie.

Podobne problemy znajdują się również w tłumaczeniach rozporządzeń, przykładowo w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającym dyrektywę Rady 96/26/WE[32]. Zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia w polskiej wersji językowej państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o zwolnieniu z egzaminu sprawdzającego kompetencje zawodowe osób, „które wykażą, że przez okres 10 lat od dnia 4 grudnia 2009 r. nieprzerwanie zarządzały przedsiębiorstwem transportu drogowego". Z literalnego brzmienia wynika, że zwolnienie to może być skutecznie zastosowane dopiero po 2019 r. W wersji angielskiej ten sam fragment stanowi: „for the period of 10 years before 4 December 2009", co oznacza, że chodzi o okres 10 lat przed 4 grudnia 2009 r. (podobnie w wersji niemieckiej: „in dem Zeitraum von 10 Jahrenvordem 4. Dezember 2009"). Różnica między poszczególnymi wersjami aktu jest zasadnicza. Posługując się jedynie polską wersją językową, organ nie ma podstaw, aby zwolnić kogokolwiek z egzaminu kompetencyjnego. Błąd ten prowadzi do ograniczenia praw i wpływa na pogorszenie sytuacji polskich przedsiębiorców, nie pozwala bowiem polskim organom na podjęcie decyzji korzystnej dla przedsiębiorców, co stanowi poważne naruszenie zasady równości.

[29] Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, str. 29, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 288, z późn. zm.

[30] Dz. Urz. UE L 276 z 13.10.2016, str. 17.

[31] Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 349, z późn. zm.

[32] Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, str. 51, z późn. zm.

Implementacja prawa Unii Europejskiej – zagadnienia praktyczne

Baza danych aktów prawnych UE EUR-LEX

Jednym z podstawowych narzędzi wykorzystywanym przez krajowych legislatorów w procesie implementacji jest Baza Danych Aktów Prawnych UE EUR-Lex. Zawiera ona wiele dokumentów opracowanych głównie przez instytucje UE, ale także przez państwa członkowskie, EFTA itp., ponadto obejmuje również informacje o procedurach ustawodawczych. Umożliwia śledzenie chronologii powstawania wniosku ustawodawczego od momentu jego przedstawienia aż do chwili, gdy stanie się prawem, a także przeglądanie wszelkich powiązanych dokumentów, informacji na temat każdego etapu procedury i decyzji poszczególnych instytucji czy sprawdzenie, które departamenty odpowiadają za poszczególne etapy. Baza ta posługuje się numerami CELEX dokumentów, czyli ich niepowtarzalnymi identyfikatorami w bazie danych EUR-Lex, takimi samymi dla każdego tekstu – w 24 językach UE. Każdy taki numer składa się z oznaczenia sektora, roku wydania aktu, jego deskryptora i numeru[33]. Zapoznanie się ze strukturą numeru CELEX pomaga szybciej wyszukiwać dokumenty i zrozumieć, jak są ze sobą powiązane.

Wybrane zasady prawa UE – kontekst legislacyjny

Proces transpozycji realizować należy ze szczególnym uwzględnieniem zasad: autonomii prawa UE, pierwszeństwa stosowania prawa UE oraz skutku bezpośredniego prawa UE[34].

Zasada autonomii dotyczy zarówno płaszczyzny autonomii prawa europejskiego w stosunku do prawa krajowego, jak i autonomii prawa europejskiego w stosunku do prawa międzynarodowego. W przypadku UE mamy bowiem do czynienia z ograniczeniem suwerenności państwa przez przekazanie na rzecz UE kompetencji zarezerwowanych dotychczas dla państwa[35].

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE oznacza, że prawo unijne ma pierwszeństwo w stosowaniu w przypadku kolizji z prawem krajowym, a sądy oraz inne organy państwa mają obowiązek pominięcia w swoich rozstrzygnięciach normy krajowej sprzecznej z normą unijną. W praktyce organ krajowy nie może czekać do czasu, kiedy norma krajowa sprzeczna z mają-

[33] Bazę danych EUR-Lex podzielono na 12 sektorów (1 – traktaty, 2 – umowy międzynarodowe, 3 – prawodawstwo, 4 – prawodawstwo uzupełniające, 5 – prace przygotowawcze, 6 – orzecznictwo, 7 – krajowe środki transpozycji, 8 – odniesienia do orzecznictwa krajowego dotyczącego prawa UE, 9 – pytania poselskie, 0 – akty ujednolicające, C – inne dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym serii C, E – dokumenty EFTA), w ramach których wprowadzono deskryptory. Przykładowo w sektorze 3 (prawodawstwo) najbardziej typowe deskryptory to L – dyrektywy, R – rozporządzenia, i D – decyzje; https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pl.

[34] D. Bach-Golecka, *O deficycie transpozycji. Refleksje na temat transpozycji prawa europejskiego w Polsce*, (w:) O. Krutilek, A. Wołek (red.), *Nieodrobiona lekcja. Polityki publiczne w Czechach i w Polsce*, Kraków 2013, http://forum-pl-cz.com/index.php/polityki-publiczne/53-dobrochna-bach-golecka-o-deficycie-transpozycji-refleksje-na-temat-transpozycji-prawa-europejskiego-w-polsce (dostęp: 12.04.2019).

[35] M. Masternak-Kubiak, *Zasada autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce*, (w:) *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski. Materiały z polsko-francuskiej konferencji naukowej, Warszawa 21–22.10.2005 r.*, Warszawa 2007, s. 79.

cą pierwszeństwo zastosowania normą unijną zostanie uchylona bądź zmieniona. Dalszą konsekwencją takiego podejścia jest to, że sprzeczna z prawem UE norma krajowa nie staje się nieważna, lecz w jej miejsce stosowana jest norma unijna. Zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego nie została wyrażona wprost w traktatach z wyjątkiem art. 288 TFUE, w którym jest mowa o bezpośredniej stosowalności rozporządzeń. Niemniej jednak w sposób pośredni można wywieść wskazaną zasadę z art. 4 ust. 3 TUE, w której sformułowana została zasada lojalności[36].

W systemie prawnym RP podstawą prawną funkcjonowania zasady pierwszeństwa stosowania prawa UE oraz jego bezpośredniego skutku jest art. 91 ust. 2 i 3 w powiązaniu z art. 9 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 91 ust. 2 Konstytucji RP: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową". Z kolei art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami"[37]. W tym kontekście należy przypomnieć, że TK zajął stanowisko, zgodnie z którym **w przypadku kolizji norm prawa unijnego z Konstytucją RP nie można przyjąć, że norma unijna uzyska walor pierwszeństwa stosowania**, ale wskazał, że jeśli występuje konflikt, to należy:

- zmienić Konstytucję RP,
- doprowadzić do zmiany prawa UE,
- wystąpić z UE[38].

W innym orzeczeniu TK stwierdził, że sformułowanie „akt normatywny" – obecne w przepisie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP odnoszącym się do skargi konstytucyjnej[39] czy art. 193 Konstytucji RP statuującym instytucję pytania sądu powszechnego skierowanego do TK – zawiera w sobie również normy prawa pochodnego UE. Wynika to z tego, że w trybie skargi konstytucyjnej lub pytania sądu powszechnego skierowanego do TK możliwa jest kontrola prawa pochodnego UE[40].

Dla legislatora krajowego istotne są zwłaszcza stanowiska TK zawarte w wyroku dotyczącym Europejskiego Nakazu Aresztowania[41] oraz w wyroku dotyczącym konstytucyjności Traktatu

[36] A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej*, (w:) A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2011, s. 134.

[37] P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „PiP" 2004, z. 11, s. 11.

[38] Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49.

[39] Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97.

[40] T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 337–338; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 323–328.

[41] Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, OTK ZU 4/A/2005, poz. 42.

akcesyjnego[42]. Trybunał stwierdził wówczas ponadto, że „sądy krajowe mają też prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego. Sąd krajowy nie orzeka w takim przypadku o uchyleniu normy prawa krajowego, lecz tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa normie prawa wspólnotowego. Przedmiotowy akt prawny nie jest dotknięty nieważnością, obowiązuje i jest stosowany w zakresie nieobjętym przedmiotowym i czasowym obowiązywaniem regulacji wspólnotowej"[43].

Zasada skutku bezpośredniego prawa UE – podobnie jak zasada pierwszeństwa (stosowania) prawa unijnego – nie została ujęta w traktatach. Jest efektem orzecznictwa TSUE wynikającego z celowościowej wykładni traktatów, jak również ich „ducha". Dotyczy ona wszystkich źródeł prawa UE oraz ma ścisły związek z omawianą powyżej zasadą pierwszeństwa stosowania prawa UE. Umożliwia ona jednostkom bezpośrednie wywodzenie swoich praw z przepisów UE[44].

Implementacja w polskim porządku prawnym

Implementacja prawa UE powinna odbywać się zgodnie z zasadami: powszechności (czyli za pomocą aktu prawnego mającego moc powszechnie obowiązującą), skuteczności (proces implementacji zostanie uznany za prawidłowy i skuteczny, jeżeli zostaną w państwie członkowskim wykonane przepisy dyrektywy) oraz terminowości (z zachowaniem określonych terminów, w których ma być zapewniona skuteczność prawa UE w systemie prawnym RP). Skutkami poprawnej implementacji prawa UE ma być – oprócz zapewnienia jego skuteczności – również zapewnienie jego stosowania[45].

W polskim porządku prawnym przyjęto, że implementacja oznacza ciąg działań podejmowanych przez organy władzy wykonawczej i organy władzy ustawodawczej oraz organy stosujące prawo wynikające z obowiązku będącego konsekwencją członkostwa RP w UE. Proces implementacji można podzielić na **trzy podstawowe etapy**[46]:

- Przygotowanie przez organ posiadający inicjatywę ustawodawczą projektu aktu prawnego implementującego prawo UE do systemu prawnego RP oraz wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez przedłożenie Sejmowi stosownego projektu ustawy. W praktyce jednak zdecydowanie najczęściej będzie tego dokonywała RM.

[42] J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle konstytucji RP*, „PiP" 1998, z. 4, s. 12.

[43] Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177; zob. A. Wyrozumska, *Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 99, art. 188 ust. 2 i 193 Konstytucji RP – glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19.12.2006 r. (P 37/05)*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2007, nr 3, s. 39.

[44] P. Gilowski, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, (w:) A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 237–240.

[45] C. Mik, *Metodologia implementacji…*, op. cit., s. 30.

[46] A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2013, nr 1, s. 175–182.

- Działania związane z procesem ustawodawczym zakończone promulgacją aktu prawnego implementującego prawo UE do systemu prawnego RP. Należy przy tym pamiętać, że Konstytucja RP nie ustanawia specjalnego trybu ustawodawczego dla ustaw implementacyjnych, jednak proces ustawodawczy dotyczący wykonania prawa UE w systemie prawnym RP będzie wiązał się z udziałem wyspecjalizowanych organów obu izb parlamentu. Możliwe jest również skorzystanie przez ustawodawcę z przewidzianego w przepisie art. 123 ust. 1–3 Konstytucji RP trybu pilnego uchwalania ustaw.
- Dokonanie notyfikacji oraz zapewnienie prawidłowego wykonania prawa UE w systemie RP przez organy stosujące prawo.

Powyższe trzy etapy procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP pozwalają na jego pełną realizację. Akty prawne będące efektem transpozycji prawa UE często stanowią niemal dosłowne powtórzenie norm zawartych w dyrektywie UE. Ma to miejsce zwłaszcza w sytuacji, kiedy dotyczy to przepisów o charakterze bardzo szczegółowym. W innych przypadkach sposób powtórzenia przepisów dyrektywy może być mniej dosłowny. Niemniej jednak musi wiązać się z zapewnieniem obowiązywania tych norm w krajowym systemie prawnym[47].

Krajowe podstawy implementacji prawa UE

Obowiązek transpozycji prawa UE wynika z Konstytucji RP, która w art. 9 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego". Mając na uwadze dodatkowo treść art. 8 ust. 1 Konstytucji RP („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej"), należy dojść do konkluzji, że przestrzeganie obowiązku implementacji jest w istocie równoznaczne z przestrzeganiem Konstytucji RP.

Kolejnym istotnym w tym zakresie aktem normatywnym jest **ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE**[48] (tzw. ustawa kooperacyjna), dotyczy bowiem obowiązku współpracy RM z Sejmem i Senatem w zakresie spraw związanych z członkostwem Polski w UE (art. 2), a ponadto ustanawia obowiązek informowania przez RM Sejmu i Senatu o kwestiach związanych z funkcjonowaniem RP w ramach UE (art. 3)[49]. Zakres współpracy dotyczy roli RM w zakresie wdrażania prawa UE, co jest regulowane m.in. w ustawie o RM czy ustawie z dnia 27 sierpnia

[47] S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, (w:) J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 594; A. Trubalski, *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, Warszawa 2016, s. 45–80.

[48] Dz. U. poz. 1395.

[49] R. Mojak, A. Trubalski, *Rola i zadania Rady Ministrów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 592–600.

2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich[50], a także w aktach rangi podustawowej, w szczególności w Regulaminie pracy RM.

Jeśli bierze się pod uwagę proces transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP, bardzo istotne jest zadanie RCL określone w przepisie art. 14 c ust. 1 pkt 7 ustawy o RM. Dotyczy ono współdziałania z ministrem właściwym do spraw członkostwa RP w UE w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa UE i jego wykonywania. Na podstawie tej regulacji RCL jest podmiotem odpowiedzialnym za koordynację i przygotowywanie projektów aktów prawnych wykonujących prawo UE, a także za współdziałanie z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją RP oraz spójności z polskim systemem prawa[51].

W odróżnieniu od projektów aktów normatywnych tworzonych przez inne podmioty projekty przegotowywane przez rząd powinny odpowiadać szczególnym wymogom formalnym, wynikającym głównie z Regulaminu pracy RM[52]. Jeżeli projekt ustawy albo projekt rozporządzenia ma na celu wdrożenie prawa UE, organ wnioskujący dołącza do projektu tabelaryczne zestawienie przepisów dyrektywy lub dyrektyw, których wdrożenie jest celem projektu oraz projektowanych przepisów prawa polskiego (tzw. tabela zgodności)[53]. Dołącza również informację dotyczącą terminów wdrożenia dyrektywy lub dyrektyw. Projekt ustawy mającej na celu wykonanie prawa UE może także zawierać przepisy wykraczające poza ten zakres, niemające charakteru dostosowawczego (tzw. nadregulacja) – wówczas organ wnioskujący dołącza do projektu również tabelaryczne zestawienie projektowanych przepisów ustawy, które wykraczają poza cel transpozycji prawa UE, wraz z wyjaśnieniem niezbędności objęcia ich tym projektem (tzw. odwrócona tabela zgodności). Zasadą jest, że organ wnioskujący wnosi projekt ustawy do rozpatrzenia przez KSE po przeprowadzeniu etapu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. Projekt ustawy oraz załączone do niego dokumenty badane są pod względem spełniania wymagań formalnych i jeśli ich nie spełniają, to sekretarz KSE może w trybie pilnym wystąpić do organu wnioskującego o usunięcie tych braków lub uzupełnienie projektu ustawy. Prace nad projektem ustawy skierowanym do rozpatrzenia przez KSE mogą zakończyć się:

[50] Dz. U. z 2017 r. poz. 2078. Do kompetencji działającego w ramach RM KSE należy rozpatrywanie i rozstrzyganie m.in. stanowisk dotyczących dokumentów UE podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy UE czy przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa RP w UE, a przede wszystkim dokumentów związanych z koordynacją wdrażania prawa UE do polskiego systemu prawa i współpracy RM z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE, określonych w odrębnych przepisach. Do zadań KSE należy także rozpatrywanie dokumentów związanych z przygotowaniami i obsługą Przewodnictwa Polski w Radzie UE (tzw. prezydencji). RM może upoważnić KSE do rozpatrywania, rozstrzygania i uzgadniania spraw innych niż wymienione wyżej, związanych z członkostwem RP w UE. Skład KSE oraz sposób podejmowania przezeń decyzji jest określony w ustawie, natomiast za obsługę jego działalności odpowiada Ministerstwo Spraw Zagranicznych; https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/unia_europejska/kse/posiedzenia_kse/ (dostęp: 4.09.2019).

[51] A. Trubalski, *Prawne aspekty…*, op. cit., s. 122–129.

[52] A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „PL" 2014, nr 2, s. 35.

[53] B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 46.

1) przyjęciem projektu ustawy bez zmian i rekomendowaniem go RM, właściwym komitetom oraz SKRM;
2) przyjęciem projektu ustawy ze zmianami i rekomendowaniem go RM, właściwym komitetom oraz SKRM;
3) wyrażeniem opinii o projekcie;
4) rekomendowaniem RM, właściwym komitetom oraz SKRM odrzucenia projektu ustawy;
5) podjęciem rozstrzygnięcia o ponownym rozpatrzeniu projektu ustawy po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie[54].

Następnie projekt dokumentu rządowego organ wnioskujący wnosi do rozpatrzenia przez SKRM[55]. Na tym etapie wniosek o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego powinien także zawierać opinię o zgodności projektu z prawem UE, wyjaśnienie terminu wejścia w życie oraz jeśli to wynika z projektu, należy przedłożyć projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt.

Po przyjęciu projektu przez SKRM wnioskodawca przesyła projekt do RCL celem rozpatrzenia go przez Komisję Prawniczą (KP). Podczas KP zagadnienia prawne dotyczące zgodności projektu z prawem UE, na wniosek przewodniczącego KP, rozstrzyga przedstawiciel urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE – w praktyce jest to resort spraw zagranicznych. Organ wnioskujący sporządza tekst projektu, w którym uwzględnia ustalenia dokonane przez komisję prawniczą albo zgłoszone przez nią poprawki, a następnie przesyła projekt do RCL, jeśli takie było ustalenie komisji prawniczej. Projekt taki podlega następnie zatwierdzeniu i przyjęciu przez RM.

Następnie, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy kooperacyjnej, RM wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo UE nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa UE. Dodatkowo, zgodnie z przepisem art. 18 ust. 4 ustawy kooperacyjnej, „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o pracach legislacyjnych związanych z wykonaniem aktów prawa Unii Europejskiej, których termin wykonania upłynął lub upływa w ciągu 3 miesięcy od dnia przedstawienia informacji". Wskazane regulacje ustawy kooperacyjnej mają fundamentalne znaczenie dla procesu przygotowywania projektów aktów prawnych wykonujących prawo UE oraz dla wykonywania inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie[56].

[54] A. Markowska, A. Waszyńska, *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, Warszawa 2014, s. 228–232.

[55] E. Tkaczyk, *Opracowywanie projektów aktów normatywnych wykonujących prawo Unii Europejskiej na szczeblu rządowym. Wybrane zagadnienia*, „PPP" 2016, nr 4, s. 80–84.

[56] Platforma zawierająca informacje o transpozycji prawa UE do polskiego porządku prawnego: http://estep.pl/home.seam.

Proces transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP jest mocno związany z krajowym procesem ustawodawczym, niemniej jednak nie można uznać, iż jest z nim tożsamy[57]. Podczas analizy przebiegu procesu ustawodawczego w sposób naturalny mamy do czynienia z wzajemnymi relacjami pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą[58]. **Proces transpozycji charakteryzuje się znaczącym przesunięciem ciężaru inicjatywy ustawodawczej na rzecz RM, gdyż to właśnie RM jest podmiotem, który posiada najbardziej odpowiednie zaplecze pozwalające na przygotowywanie projektów ustaw wykonujących prawo UE**[59].

Wytyczne polityki legislacyjnej – efektywność prawa UE w polskim porządku prawnym

Krajowy legislator w procesie transpozycji prawa UE może skorzystać z kilku mechanizmów pozwalających zapewnić zgodność stanowionego prawa z prawem UE. Jednym z nich jest odwołanie się do prawa pierwotnego w prawie krajowym, jednak powinno ono mieć charakter tzw. odesłania statycznego, tj. wskazywać konkretne przepisy prawa pierwotnego. Posługiwanie się klauzulami generalnymi, np. „Niniejsza ustawa/niniejszy art. nie jest stosowana/y, o ile traktaty stanowią inaczej" czy „Niniejsza ustawa nie narusza mających skutek bezpośredni przepisów traktatów", należy ocenić jako niedopuszczalne, gdyż norma prawna w ten sposób skonstruowana jest niejasna i jej odbiorcy mogą nie być w stanie skutecznie ustalić jej zakresu[60].

Kolejnym mechanizmem jest wydawanie przepisów służących stosowaniu rozporządzeń UE. Co do zasady zakazane jest podejmowanie przez państwa członkowskie UE „działań implementujących rozporządzenie", których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie przepisów rozporządzenia, ale wydanie przepisów krajowych w celu wykonania rozporządzenia jest konieczne, gdy zawiera ono zobowiązanie do wydania takich przepisów[61]. Przy wdrażaniu rozporządzeń należy pamiętać, że samo działanie państwa zgodne z rozporządzeniem UE (w tym praktyka administracyjna) nie wystarcza; dalsze obowiązywanie przepisów krajowych sprzecznych z rozporządzeniem prowadzi bowiem do „niejasności natury rzeczowej", a uprawniony „pozostawiony jest w stanie niepewności" co do możliwości powołania się na prawo UE. Z tego względu należy przyjąć, że obowiązek dostosowania przepisów prawa krajowego do rozporządzenia UE obejmuje nie tylko zakaz stanowienia nowych przepisów krajowych sprzecznych z rozporządzeniem (po jego wejściu w życie), lecz również konieczność dostosowania obo-

[57] W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 107–110.

[58] P. Czarny, *W sprawie niektórych aspektów udziału Sejmu RP w dialogu politycznym w Unii Europejskiej*, „PS" 2014, nr 3, s. 151–152.

[59] M. Kępiński, *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo polskie w świetle doświadczeń Rady Legislacyjnej*, „PL" 2006, nr 1, s. 145.

[60] J. Barcz, *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009, s. 34–35.

[61] Art. 84 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).

wiązujących przepisów prawa krajowego do treści rozporządzenia, a w razie konieczności – ich uchylenia. Należy przy tym mieć na względzie, że aby nie dopuścić do wystąpienia sprzeczności między ustawodawstwem polskim a rozporządzeniami UE, nie wystarczy zawarcie w polskim akcie normatywnym ogólnej klauzuli stwierdzającej, że nie narusza on bezpośrednio stosowalnego aktu prawa wspólnotowego (np. „Niniejsza ustawa nie narusza skutecznych bezpośrednio aktów prawa UE")[62].

Podczas wdrażania przepisów dyrektyw krajowy legislator musi mieć na względzie krąg adresatów (przepisy końcowe dyrektywy zawierają tzw. klauzulę wzajemnego powiązania, określającą jej adresatów – wszystkie państwa członkowskie albo niektóre z nich) oraz fakt, że rezultat określony w dyrektywie musi być osiągnięty w określonym w niej terminie. Państwo członkowskie przy uchybieniu terminowi implementacji nie może się powoływać na okoliczności prawne i faktyczne, w szczególności na istniejącą praktykę czy obowiązujące przepisy krajowe, w celu usprawiedliwienia zwłoki w wykonaniu dyrektywy. Należy mieć na uwadze, że zwłaszcza dyrektywy zobowiązujące do zapewnienia w prawie krajowym określonych praw lub nakładające określone obowiązki muszą być realizowane w prawie krajowym w drodze „przepisów bezwzględnie wiążących", co ma na celu zapoznanie uprawnionych z zakresem przysługujących im praw oraz umożliwienie im egzekwowania tych praw przed sądem[63]. Ponadto praktyka administracyjna odpowiadająca dyrektywie, choćby ugruntowana lub do dyrektywy dostosowana, nie zapewnia tej implementacji. „Praktyki o charakterze administracyjnym, które ze swej natury mogą być zmienione w sposób i w czasie dogodnym dla władzy i nie są dostatecznie szeroko publikowane, nie mogą być uważane za właściwe wypełnienie zobowiązań nałożonych (...) na państwa, do których adresowane są dyrektywy"[64].

W pewnych przypadkach do transpozycji dyrektywy wystarczający jest tzw. kontekst prawny, czyli obowiązujące w danym państwie akty prawa krajowego, o ile zapewniają one jednoznaczną i precyzyjną realizację celu dyrektywy, stwarzają jasną sytuację prawną dla jednostek oraz gwarantują „rzeczywiste i pełne" wykonanie prawa wspólnotowego w prawie krajowym. Obowiązuje to także w drugą stronę, a mianowicie krajowe akty prawne uniemożliwiające implementację powinny być z krajowego porządku usunięte. Jeżeli przeszkodą w transpozycji dyrektywy są postanowienia konstytucji państwa członkowskiego UE, konieczna jest zmiana konstytucji, gdyż „państwo członkowskie nie może powoływać trudności wewnętrznych, przepisów systemu prawa krajowego, a nawet konstytucyjnych w celu usprawiedliwienia niedociągnięć w wypełnieniu zobowiązań lub dotrzymaniu terminu określonego w dyrektywie" [65].

[62] J. Barcz, *Wytyczne polityki…*, op. cit., s. 36–46.

[63] Ibidem, s. 47–63.

[64] Wyrok Trybunału z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie C-102/79 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium w tłumaczeniu: W. Czapliński (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2002, s. 134.

[65] Wyrok Trybunału w sprawie C-102/79, op. cit.

W sytuacji gdy krajowy stan prawny odpowiada dyrektywie, wydawanie nowych krajowych aktów normatywnych nie jest konieczne, pod warunkiem że obowiązujące przepisy są dla zainteresowanych jednoznaczne i przejrzyste. W takim przypadku, najpóźniej do dnia, w którym upływa wskazany w dyrektywie ostateczny termin transpozycji, istniejące przepisy krajowe zapewniające wykonanie rezultatu określonego w dyrektywie muszą być zamieszczone w Bazie Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych[66]. Należy mieć na uwadze, że w przypadku braku notyfikacji przepisów krajowych transponujących dyrektywę wszczęte zostanie postępowanie o naruszenie traktatu czy uchybienie zobowiązaniom.

W przypadku transpozycji definicji zawartej w dyrektywie należy zwrócić uwagę, iż w uzasadnionych sytuacjach może być konieczne precyzyjne jej przytoczenie w treści aktu prawa krajowego. Jako przykład może służyć problem, jaki wystąpił w toku transpozycji art. 2 ust. 2 lit b) dyrektywy 2000/78/WE Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy[67], który zakazuje bezpośredniej dyskryminacji, „chyba że jest ona uzasadniona zgodnym z prawem (słusznym) celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne". Stosownie natomiast do art. 183a § 4 Kodeksu pracy (w wersji obowiązującej do dnia 18 stycznia 2009 r.) nierówne traktowanie musiało być uzasadnione jedynie „obiektywnymi powodami". Jest to szersze kryterium niż określone w art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/78/WE. Precyzyjne oddanie definicji określonej w dyrektywie było w tym wypadku istotne, ma ono bowiem bezpośredni związek z osiągnięciem celu dyrektywy.

Występują również sytuacje, w których dyrektywa zawiera jedynie zalecenia do działania w pewnym kierunku (w tym zawiera jedynie tzw. cele wskaźnikowe) bądź zachęca do pewnej praktyki – wówczas do jej transpozycji nie stosuje się zasadniczo działań o charakterze legislacyjnym. Transpozycja takiej dyrektywy polega na tym, że właściwy organ administracji krajowej stosuje środki niezbędne, aby zainteresowane podmioty zostały o postanowieniach dyrektywy efektywnie powiadomione. W procesie tworzenia projektów aktów normatywnych wdrażających dyrektywę należy pamiętać, że jej transpozycja w prawie krajowym musi być na tyle precyzyjna, aby przy stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego nie było konieczne sięganie do treści samej dyrektywy. Jeżeli postanowienia dyrektywy są wyjątkowo szczegółowe, wówczas możliwe jest dosłowne przeniesienie tych postanowień do transponującego ją aktu prawa krajowego. W szczególności zdarza się, że załącznik do dyrektywy zawiera informacje bardzo szczegółowe lub techniczne i z tego powodu podlega częstym nowelizacjom, w uzasadnionych przypadkach możliwe jest dokonanie jego transpozycji do prawa krajowego przez zamieszczenie w odpowiednim przepisie ustawy lub aktu wykonawczego odesłania do jego treści[68].

[66] Baza dostępna: https://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/mne.html?locale=pl.

[67] Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, s. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79.

[68] A. Trubalski, *Prawne aspekty…*, op. cit., s. 74–86.

W każdej sytuacji należy też pamiętać o zamieszczeniu po tytule aktu prawnego odnośnika wskazującego na związek tego aktu z prawem UE (tzw. odnośnika unijnego)[69]. Treść odnośnika powinna odpowiadać wymaganiom wynikającym w szczególności z § 19a ZTP.

Jeżeli tekst dyrektywy sporządzonej w języku polskim budzi poważne wątpliwości, zwłaszcza ze względu na występujące różnice w stosunku do tekstów dyrektywy sporządzonej w innych językach urzędowych UE, należy brać pod uwagę, że sytuacja taka nie może prowadzić do wstrzymania lub opóźnienia prac legislacyjnych, ponieważ mogłoby to powodować niedotrzymanie terminu transpozycji dyrektywy. Wystąpienie takiej sytuacji nie stanowi bowiem usprawiedliwienia dla braku transpozycji dyrektywy, a KE rozpocznie postępowanie w sprawie naruszenia traktatu; nawet wszczęcie postępowania w sprawie uznania nieważności aktu UE nie usprawiedliwia zaniedbań w jego wykonaniu.

Podczas transpozycji w pierwszej kolejności należy uwzględnić cele dyrektywy określone w jej preambule, tak aby spełnić wolę prawodawcy unijnego[70]. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę również teksty dyrektywy sporządzone w innych językach urzędowych UE, ponieważ właściwa interpretacja postanowień dyrektywy obejmuje również porównanie jej treści w różnych językach urzędowych, natomiast w przypadku wystąpienia różnic między takimi tekstami interpretacji należy dokonać w kontekście celu dyrektywy oraz ogólnej systematyki jej przepisów. Podkreślić należy, że dokonanie takiej interpretacji nie zwalnia jednak państwa członkowskiego z obowiązku wystąpienia z wnioskiem o sprostowanie tekstu dyrektywy w jego języku urzędowym.

Dobór sankcji wynikających z wdrożenia przepisów prawa UE pozostawiony jest państwom członkowskim UE. Muszą one jednak odpowiadać sankcjom, jakie byłyby właściwe w przypadku analogicznego naruszenia prawa krajowego, a w szczególności muszą być „w każdym przypadku skuteczne, proporcjonalne i odstraszające". Zobowiązanie państw członkowskich UE do ustanowienia sankcji karnej, administracyjnej lub cywilnoprawnej za naruszenie prawa UE wymaga wydania odpowiednich przepisów – w prawie polskim jest to ustawa. W przypadku ustanowienia sankcji mającej na celu zapewnienie efektywności rozporządzenia należy się odwoływać do konkretnego jego przepisu, natomiast sankcje mające na celu zapewnienie efektywności transpozycji dyrektywy formułuje się w przepisach krajowych dokonujących jej transpozycji, bez odsyłania do przepisów dyrektywy. Nie stosuje się w tych wypadkach ani ogólnego odesłania do rozporządzenia („Kto wbrew przepisom rozporządzenia (...) podlega (...)"), ani dynamicznej klauzuli odsyłającej („Kto wbrew przepisom rozporządzenia (...) w jego każdorazowym brzmieniu (...)")[71].

[69] A. Mróz, *Odnośnik do tytułu aktu normatywnego informującego o wdrożeniu prawa unijnego*, „PL" 2012, nr 2, s. 189.

[70] F. Grzegorczyk, *Niedoskonałość dyrektyw jako aktów prawa wspólnotowego pochodnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2008, nr 11, s. 23.

[71] J. Barcz, *Wytyczne polityki…*, op. cit., s. 72–76.

Podsumowanie

Akty normatywne transponujące normy prawa UE do krajowego porządku prawnego prowadzą do swoistej nadprodukcji prawa. Obywatele, organy administracji publicznej, a także sądy często muszą zmierzyć się z niezwykle dynamicznymi zmianami przepisów, które bez członkostwa w strukturach unijnych nigdy by nie nastały. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na to, iż transpozycja norm oparta jest głównie na sektorowości, która prowadzi do braku spójności z systemem prawa. **Działania legislacyjne prowadzone w poszczególnych resortach skupiają się bowiem na realizacji wytycznych zawartych w treści aktu prawnego UE oraz terminowym wdrożeniu norm, a nie na kompatybilności z systemem prawa krajowego**[72]. Warto zatem rozważyć potrzebę ujednolicenia metod wykorzystywanych w związku z wprowadzaniem do krajowego porządku prawnego norm prawa UE, np. poprzez stworzenie Międzyresortowego Zespołu, który byłby wspierany przez przedstawicieli nauki, urzędów wyspecjalizowanych oraz praktyków zajmujących się prawem UE. Tryb procedowania oraz kompetencje Zespołu mogłyby być wzorowane na powołanym w 2007 r. Międzyresortowym Zespole do spraw ETPC, który nieustannie podnosi rangę zobowiązań prawnomiędzynarodowych, monitorując terminowość prac legislacyjnych RM w kontekście realizacji wytycznych ETPC[73].

[72] F. Grzegorczyk, *Mechanizmy wdrażania…*, op. cit., s. 37–38.

[73] W celu zapewnienia w Polsce jak najlepszej implementacji wniosków wynikających z orzeczeń wydawanych przez ETPC 19 lipca 2007 r. powołany został przez Prezesa RM jako jego organ opiniodawczo-doradczy – zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw ETPC, zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw ETPC, zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw ETPC oraz zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw ETPC; https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/wykonywanie_orzeczen_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka/wykonywanie_wyrokow_etpcz (dostęp: 29.08.2019).

dr Piotr KĘDZIORA
dyrektor Biura Legislacyjnego, Kancelaria Sejmu
wykładowca w projekcie LEGIS

PROCES USTAWODAWCZY NA ETAPIE PARLAMENTARNYM

Wprowadzenie

Proces ustawodawczy, czyli stanowienia prawa, ma złożony charakter i ogólnie można go określić jako realizowanie przez uprawnione podmioty uwarunkowanych od siebie czynności konwencjonalnych o charakterze sekwencyjnym. Mogą one prowadzić do uchwalenia i ogłoszenia ustawy, przy czym wykonanie czynności na kolejnych etapach tego procesu jest uzależnione od efektów dokonania bądź niedokonania wcześniejszych czynności[1].

Tradycyjnie w procesie ustawodawczym wyróżnia się etap przedparlamentarny, który obejmuje przygotowanie projektu ustawy, a jego efektem jest wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot, etap parlamentarny, czyli postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie, oraz etap postparlamentarny, który obejmuje podpisanie i ogłoszenie ustawy.

Przedmiotem artykułu jest postępowanie ustawodawcze w parlamencie, którego złożony, wieloetapowy charakter wynika wprost z przepisów Konstytucji RP, znajdujących następnie rozwinięcie w przepisach regulaminów obu izb, a centralnym punktem rozważań staje się pojęcie czytań. To na tym etapie zapadają zasadnicze rozstrzygnięcia dotyczące ostatecznego kształtu ustawy. Mimo że wykracza to poza ramy tematu, nie można pominąć, że przebieg fazy przed-

[1] Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 50. Ponadto na temat pojęcia procesu ustawodawczego *sensu stricto*, a także *sensu largo*, rozumianego jako całokształt mechanizmów społecznych i politycznych prowadzących do uchwalenia ustawy, zob. P. Chybalski, *Proces ustawodawczy*, (w:) J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018, s. 751 i n.; zob. też A. Preisner, *Procedura legislacyjna*, (w:) A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 146 i n.

parlamentarnej, a więc przygotowanie projektu ustawy, następnie zaś wykonanie inicjatywy ustawodawczej, determinują jakość projektu wnoszonego do laski marszałkowskiej. Inicjatywa ustawodawcza jest zagadnieniem otwierającym problematykę procesu ustawodawczego, natomiast od jej wykonania zależą kolejne czynności w procesie, dlatego dawniej była też nazywana „początkowaniem ustaw". Przepisy Konstytucji RP w art. 118 ust. 1 i 2 przyznają inicjatywę ustawodawczą posłom, Senatowi, Prezydentowi RP, RM oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, Regulamin Sejmu w art. 32 ust. 2 stanowi zaś, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt[2]. Co do zasady inicjatywa ustawodawcza, której dotyczy art. 118 Konstytucji RP, postrzegana jest w doktrynie jako instytucja dobrze opisana i niebudząca zasadniczych kontrowersji[3]. Należy jednak wspomnieć, że pewne wątpliwości konstytucyjne pojawiały się w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej przysługującej posłom w kontekście przyznania inicjatywy komisji sejmowej[4]. Dyskusje w doktrynie budziło również określenie w Regulaminie Sejmu liczebności grupy poselskiej, której przysługuje inicjatywa ustawodawcza, na poziomie 15 posłów[5]. Z kolei od strony przedmiotowej kontrowersje budzi konstytucyjny aspekt wyłączności inicjatywy RM w odniesieniu do projektów ustaw, które zwyczajowo były postrzegane jako pozostające w wyłącznej właściwości rządu (ustawy w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, ustawy, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, czy tzw. ustawy implementacyjne)[6]. Innego rodzaju wątpliwości na etapie przedparlamentarnym dotyczą również obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przede wszystkim w kontekście oceny wymogów formalnych na etapie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej przez Marszałka Sejmu[7].

Etap przedparlamentarny to także procedury przygotowywania projektu ustawy, które uregulowane są tylko częściowo, a w przypadku gdy mamy do czynienia z reglamentacją prawną,

[2] Z nowszych całościowych opracowań na temat inicjatywy ustawodawczej można wymienić pracę E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014; sporo miejsca tej problematyce poświęcił również P. Chybalski, zob. P. Chybalski, *Komentarz do art. 118*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T.II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016; P. Chybalski, *Komentarz do art. 32 oraz do art. 34 ust. 1–7*, (w:) A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.

[3] Zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „PS" 1998, nr 2, s. 9.

[4] Zob. P. Chybalski, *Komentarz do art. 118*, op. cit., s. 470 i literatura tam podana.

[5] Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 224; zob. też J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 133.

[6] Zob. np. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, (w:) M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 123; K. Działocha, *Uwaga 5. do art. 89 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 4–5; M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 122; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 154; M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 204 i n.

[7] Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 września 2010 r. (sygn. akt III SO 16/10, OSNP 2012, nr 3–4, poz. 55), a także P. Uziebło, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r. (sygn. akt III SO 16/10)*, „PS" 2011, nr 4, s. 144 i 145.

to w zależności od podmiotu inicjatywy ustawodawczej wynikają one z różnej kategorii aktów prawnych i charakteryzują się zróżnicowaną szczegółowością. Wyjątkowo rozbudowana i sformalizowana jest procedura rządowa[8]. Również regulacje dotyczące przygotowania projektu ustawy w Senacie zajmują sporo miejsca w Regulaminie Senatu, który przewiduje w tym przypadku procedurę trzech czytań[9]. Postępowanie z projektem ustawy wnoszonym z inicjatywy obywateli uregulowane jest, na podstawie dyspozycji konstytucyjnej z art. 118 ust. 2, w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[10]. Natomiast do postępowania z przygotowaniem projektu ustawy przez komisję sejmową zastosowanie znajdują ogólne przepisy Regulaminu Sejmu dotyczące postępowania w komisji[11]. Z kolei żadnych szczególnych reguł proceduralnych nie odnajdziemy w przypadku projektów ustaw przygotowywanych przez Prezydenta RP oraz przez grupę posłów[12].

Przebieg postępowania na tym etapie ma znaczenie dla treści projektu ustawy, szczególnie w kontekście rzeczywistego oddania intencji autorów oraz uwzględnienia w projektowanych rozwiązaniach opinii adresatów norm, co przekłada się następnie na przebieg fazy parlamentarnej. Przebieg postępowania w tej fazie ma także istotny wpływ na jakość wnoszonego projektu ustawy, ponieważ projekt wnoszony do Sejmu powinien być przygotowany zgodnie z ZTP[13]. Omówienie tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy artykułu.

Z kolei na etap postparlamentarny składa się promulgacja dokonywana przez Prezydenta RP, tzn. podpis głowy państwa, będący stwierdzeniem ważności ustawy, oraz skierowanie ustawy do ogłoszenia[14]. Prezydent może również skorzystać z uprawnienia skierowania ustawy w trybie kontroli prewencyjnej do TK albo przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia,

[8] W odniesieniu do RM uregulowania te wynikają z ustawy o RM oraz z Regulaminu pracy RM. Natomiast z ostatnich opracowań na ten temat należy wymienić pracę M. Berka, *Rada Ministrów…*, op. cit.

[9] Regulamin Senatu określa sformalizowany proces przygotowania projektu ustawy, a podstawowe przepisy w tym zakresie są zawarte w dziale IX – postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał. Postępowanie to zawiera szereg elementów przypominających sejmową procedurę trzech czytań, jednak nie jest to procedura uregulowana na poziomie konstytucyjnym, a w ramach autonomicznych rozstrzygnięć Senatu. W związku z tym mogłaby ona przybrać również inną formę.

[10] Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120).

[11] W odniesieniu do komisji sejmowych zastosowanie znajdą zatem ogólne przepisy dotyczące funkcjonowania komisji zawarte przede wszystkim w dziale II rozdział 14 Regulaminu Sejmu – posiedzenia komisji sejmowych.

[12] Należy pamiętać, że na gruncie Konstytucji RP skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta należy do jego prerogatyw i zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji RP nie wymaga dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa RM.

[13] Tradycyjnie przyjęte zasady redagowania aktów prawnych (nie tylko ustaw) wynikają przede wszystkim z ZTP. Są one zbiorem dyrektyw uwzględniających dorobek doktryny, orzecznictwo sądów i doświadczenia praktyki, będąc wskazówkami dla legislatorów, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach, jak konstruować akty prawne oraz jak skutecznie wprowadzać zmiany w systemie prawa. ZTP określają też pewne reguły walidacyjne, co spotyka się z krytyką części doktryny, zob. np. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 264.

[14] Na temat złożonej natury prawnej promulgacji oraz kontrowersji, czy stanowi ona element procedury ustawodawczej, czy jest pierwszym elementem wykonywania prawa, zob. J. Szymanek, *Promulgacja*, (w:) J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018, s. 761 i n.

który większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów może ponownie uchwalić ustawę, co obliguje Prezydenta do podpisania jej i zarządzenia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Na etap parlamentarny, będący drugą fazą procesu ustawodawczego, który będzie przedmiotem szczegółowej analizy, składają się fazy postępowania wyznaczone poszczególnymi czytaniami projektu ustawy, a następnie etap postępowania w Senacie. Są one obligatoryjnymi elementami tego etapu. W doktrynie poza tym wyróżnia się element fakultatywny, jakim jest postępowanie w Sejmie w sprawie rozpatrzenia poprawek Senatu albo uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy[15].

Podstawowe instytucje parlamentarnego etapu procesu ustawodawczego zostaną przedstawione z odniesieniem do praktyki oraz orzecznictwa TK. Należy przy tym również pamiętać, że na tym etapie procesu prawodawczego poza prawnymi uregulowaniami proceduralnymi istotne znaczenie ma zwyczaj parlamentarny.

Zważywszy na wagę zagadnienia i związek z postępowaniem z projektem ustawy w Sejmie w artykule zostaną również zasygnalizowane problematyka wymogów formalnych, jakim powinien odpowiadać wnoszony do Sejmu projekt ustawy, oraz zagadnienie procedur kontrolnych, poprzedzających nadanie biegu projektowi ustawy. W skrajnych przypadkach procedury kontrolne mogą doprowadzić do tego, że wykonanie inicjatywy okaże się nieskuteczne[16]. Procedury te obejmują tzw. wstępną kontrolę projektu ustawy pod względem formalnym (art. 34 ust. 1–7 Regulaminu Sejmu) oraz kontrolę projektu pod względem materialnym (art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu).

Podstawy prawne

Podstawowe elementy postępowania ustawodawczego na etapie parlamentarnym wyznaczane są przez przepisy art. 119–121 oraz art. 123 i 124 Konstytucji RP. Są to: zasada trzech czytań, prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w trakcie prac sejmowych przez wnioskodawcę, posłów i RM, prawo Marszałka Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji, prawo wnioskodawcy do wycofania projektu do czasu zakończenia drugiego czytania oraz większość wymagana do uchwalenia ustawy. W art. 121 ust. 1 i 2 oraz art. 124 Konstytucji RP zawarte zostały podstawowe regulacje związane z senackim etapem postępowania, tzn. prawne możliwości oraz termin, w jakim Senat może odnieść się do ustawy uchwalonej przez Sejm, a także podstawowa większość wymagana do podjęcia rozstrzygnięcia. Sposób rozpatrzenia przez Sejm wniosku o odrzucenie ustawy bądź poprawek uchwalonych przez Senat regulowany jest w art. 121 ust. 3 Konstytucji RP. Inne przepisy Konstytucji RP dotyczące organizacji Sejmu, również mające istotny wpływ na postępowanie usta-

[15] M. Kudej, *Instytucje polskiego…*, op. cit. s. 50.

[16] Za nadanie biegu projektowi ustawy odpowiada Marszałek Sejmu. Przyjmuje się, że nadaniem biegu jest zarządzenie przez Marszałka drukowania projektów ustaw, co wiąże się z nadaniem im numeru druku oraz doręczenie ich posłom (art. 10 ust. 1 pkt 8 i art. 35 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

wodawcze w Sejmie, to te odnośnie do: pozycji Marszałka Sejmu (art. 110 ust. 2), obowiązku powołania przez Sejm komisji stałych oraz możliwości powołania komisji nadzwyczajnych (art. 110 ust. 3) czy jawności posiedzeń Sejmu (art. 113). Szczególne przepisy konstytucyjne dotyczące procesu ustawodawczego zawarte są również w art. 90 ust. 2 (ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1), art. 222–223 (wniesienie projektu ustawy budżetowej i postępowanie z nim) i w art. 235 (szczególne przepisy trybowe dotyczące postępowania w sprawie zmiany Konstytucji RP)[17].

Przepisy Konstytucji RP w zakresie postępowania ustawodawczego nie są zupełne i znajdują rozwinięcie w regulaminach izb, uchwalanych na postawie art. 112 Konstytucji RP w odniesieniu do Sejmu oraz na podstawie art. 124 Konstytucji RP w związku z art. 112 w odniesieniu do Senatu. Regulaminy izb regulują organizację wewnętrzną, porządek prac, tryb powoływania i działalności wewnętrznych organów, ale także sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec izb. Regulaminy mają formę uchwał, tzn. żadne inne organy zewnętrzne nie uczestniczą w ich powstawaniu. Jest to wyraz zasady autonomii izb parlamentu. Regulaminy, mimo że mają formę uchwały, nie są typowymi aktami prawa wewnętrznie obowiązującego, ponieważ zawierają również normy adresowane do podmiotów pozaparlamentarnych. Nie są jednak także aktami prawa powszechnie obowiązującego[18]. TK określił Regulamin Sejmu jako akt wykonawczy do Konstytucji RP i uznał go za akt normatywny[19]. Regulaminy Sejmu i Senatu mają charakter stały, tzn. nie są uchwalane wyłącznie na jedną kadencję. Aktualnie obowiązujący Regulamin Sejmu został uchwalony w 1992 r. i od tego czasu był wielokrotnie nowelizowany, co czyni go bardzo obszernym aktem prawnym, miejscami trudnym w interpretacji, stąd od lat pojawiają się postulaty podjęcia prac nad nowym Regulaminem Sejmu[20]. W 2001 r. z inicjatywy Prezydium Sejmu powstały trzy autorskie, całościowe projekty Regulaminu Sejmu – M. Kudeja, W. Sokolewicza oraz zespołu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Od tego czasu nie podjęto prac nad całościowym nowym aktem, ograniczając się do nowelizacji[21].

Należy również przypomnieć, że Konstytucja RP w art. 118 ust. 2, przyznając inicjatywę ustawodawczą grupie obywateli, stanowi jednocześnie, że tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie ogranicza się jednak do fazy prelegislacyjnej, ponieważ art. 13 wskazuje posiedzenie Sejmu jako miejsce przeprowadzenia pierwszego czytania projektu, ustalając jednocześnie termin pierwszego czytania

[17] Omówienie tych procedur wykracza jednak poza ramy tego artykułu.

[18] Zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „PS" 2000, nr 2, s. 31.

[19] Zob. orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2; zob. też np. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41, czy wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185.

[20] Zob. np. M. Zubik, *Zmiany Regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „PS" 2009, nr 3, s. 121 i n.

[21] Zob. *Projekty Regulaminu Sejmu R.P.*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2001; *Sprawozdanie z przebiegu spotkania na temat projektów regulaminu Sejmu zorganizowanego w dniu 19 kwietnia 2001 r.*, „PS" 2001, nr 4, s. 10 i n.

na trzy miesiące od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu (lub postanowienia SN stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy). Natomiast w przypadku, gdy projekt jest rozpatrywany w kolejnej kadencji w związku z przełamaniem zasady dyskontynuacji (art. 4 ust. 3 ustawy), termin ten wynosi sześć miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu[22].

Mówiąc o procesie ustawodawczym, należy pamiętać, że ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Jednym z aspektów zasady legalizmu zaś jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego[23]. Natomiast zgodnie z art. 68 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Trybunał, orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją RP, bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy[24].

Wniesienie projektu ustawy

Omówienie przebiegu parlamentarnego etapu procesu ustawodawczego wymaga kilku uwag dotyczących czynności, które bezpośrednio poprzedzają postępowanie w Sejmie. Podmiot, któremu przysługuje inicjatywa ustawodawcza, wnosi projekt ustawy do Sejmu[25]. Nie wynika to wprawdzie wprost z przepisu Konstytucji RP. Pośrednio wskazuje na to redakcja przepisu art. 118 ust. 3, art. 222 Konstytucji RP w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej oraz art. 235 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika, że termin przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie konstytucji jest liczony „od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy". Zgodnie z art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu: „[P]rojekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt, wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem". W doktrynie

[22] Należy zaznaczyć, że przepisy ustawy o inicjatywie obywatelskiej budzą w tym zakresie zastrzeżenia, które dotyczą przede wszystkim umieszczenia w ustawie przepisów odnoszących się do pierwszego czytania projektu ustawy, a więc etapu postępowania ustawodawczego, przez co wkraczają one w zakres materii regulaminowej. Zob. np. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli: ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 170–171.

[23] Zob. wyroki TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34, oraz z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32.

[24] Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

[25] Systemy konstytucyjne państw europejskich przewidują różne modele w tym zakresie. We Włoszech projekty ustaw mogą być kierowane do Izby Deputowanych lub do Senatu z wyjątkami, tak jest również we Francji, w Irlandii postępowanie ustawodawcze może być zainicjowane w obu izbach parlamentu – w Izbie Reprezentantów bądź w Senacie, podobnie w Belgii (Izba Reprezentantów lub Senat). Także w Rumunii projekty ustaw mogą być kierowane zarówno do Izby Deputowanych, jak i do Senatu, przy czym przepisy konstytucji określają, które projekty powinny być kierowane do której izby. Zob. S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 19, 22, 27, 33; zob. też W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

stwierdza się, że „[p]rojekt jest opracowaniem całościowym, także w sensie zredagowania go w postaci rozwiniętych wypowiedzi normatywnych; jest więc skonkretyzowany w sensie legislacyjnym tak, iż nie ma postaci tylko pisma, postulatu, żądania, tez, wskazania tylko kierunku zmian prawa"[26]. Projekt ustawy powinien odpowiadać też przyjętym zasadom redagowania tekstów, które w naszym systemie wynikają przede wszystkim z ZTP[27]. Poglądy doktryny w tej kwestii znajdują również potwierdzenie w orzecznictwie TK[28].

Regulamin Sejmu w art. 34 ust. 1 przesądza, że projekty ustaw składa się „na ręce Marszałka Sejmu". W praktyce miejscem, gdzie składa się projekt ustawy, jest jedna z jednostek organizacyjnych Kancelarii Sejmu – Gabinet Marszałka Sejmu. Do zadań Gabinetu Marszałka Sejmu, zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu, należy m.in. przyjmowanie oraz rejestrowanie projektów ustaw i uchwał[29]. Do niedawna wniesienie projektu ustawy oznaczało obowiązek złożenia go w formie pisemnej, jednak 11 kwietnia 2019 r. została przyjęta uchwała Prezydium Sejmu, która umożliwiła wnoszenie projektów ustaw w postaci elektronicznej[30]. Omawiana uchwała Prezydium Sejmu weszła w życie 5 maja 2019 r., co było skorelowane ze zmianami w Regulaminie pracy RM dotyczącymi przesyłania dokumentów w postaci elektronicznej[31]. Uchwała Prezydium Sejmu umożliwiła wnoszenie projektów ustaw w postaci elektro-

[26] A. Patrzałek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 120 i podana tam literatura.

[27] Poza dyrektywami wynikającymi z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" można mówić o wypracowanych w praktyce funkcjonowania urzędów, zajmujących się obsługą legislacyjną, innych zbiorach dyrektyw poprawnego redagowania aktu prawnego, które mają charakter uzgodnień czy porozumień międzyinstytucjonalnych. Przykładem takich uzgodnień są tzw. Dobre praktyki legislacyjne, które zostały przygotowane w RCL, przy współpracy legislatorów rządowych i parlamentarnych, zob. https://www.rcl.gov.pl/content/dobre-praktyki-legislacyjne-wstep.

[28] W wyroku w sprawie K 37/03 Trybunał w odniesieniu do projektu ustawy wnoszonego do Sejmu stwierdził: „[R]ealizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw (np. w zakresie systematyki, sposobu numeracji poszczególnych części projektu)", wyrok z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21.

[29] Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu (niepublikowane).

[30] Uchwała nr 9 Prezydium Sejmu z dnia 11 kwietnia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia przypadków, w których dokumenty w postaci elektronicznej spełniają wymóg formy pisemnej (niepublikowana). Uchwała przewiduje jednak *expressis verbis* wyłączenie tej możliwości odnośnie do projektów ustaw składanych przez obywateli w związku – jak stanowi uchwała – ze szczególnym trybem wnoszenia takich projektów określonym w ustawie z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Wyłączone zostały również wnioski i poprawki, które mogą być składane na posiedzeniu Sejmu lub na posiedzeniu komisji sejmowej. W uchwale określono wymogi techniczne niezbędne dla uznania skuteczności wniesienia dokumentu w postaci elektronicznej. Dokumenty opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub potwierdza profilem zaufanym i doręcza za pomocą elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP). Ponadto uchwała wymaga, by przesyłanie dokumentów było potwierdzane podpisem elektronicznym osoby wysyłającej, jej profilem zaufanym albo certyfikatem zapisanym w jej e-dowodzie osobistym.

[31] Zob. uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137) – zmiany zawarte w § 1 pkt 9, pkt 11 lit. d, pkt 19 i pkt 21 lit. b.

nicznej, nie eliminując dotychczasowego sposobu składania projektów ustaw. W dalszym ciągu wszyscy wnioskodawcy mogą (a w przypadku inicjatywy obywatelskiej – są zobligowani) wnosić projekty ustaw w postaci papierowej[32].

Regulamin Sejmu w art. 34 ust. 1 stanowi, że wnioskodawca, wnosząc projekt ustawy, wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem[33]. W przypadku projektów wnoszonych przez grupę posłów w praktyce przedstawicielem wnioskodawcy jest najczęściej jeden z posłów podpisanych pod projektem, choć z punktu widzenia przepisów Regulaminu Sejmu mogłaby być to osoba spoza tego kręgu. W przypadku projektów ustaw wnoszonych przez komisję sejmową, w celu wybrania przedstawiciela, który będzie reprezentował ją w pracach ustawodawczych, bądź w celu dokonania zmiany na tym stanowisku, komisja podejmuje stosowną uchwałę. W Senacie, już na etapie złożenia wniosku o podjęcie senackiej inicjatywy ustawodawczej, wnioskodawca (komisja lub grupa co najmniej 10 senatorów) wskazuje Marszałkowi Senatu swojego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. W przypadku projektów rządowych w praktyce osobami wyznaczonymi do reprezentowania RM są najczęściej ministrowie właściwi ze względu na materię projektu ustawy. Natomiast Prezydent RP wskazuje do reprezentowania swojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy urzędników swojej Kancelarii. W VIII kadencji Sejmu byli to najczęściej zastępca szefa Kancelarii bądź sekretarze i podsekretarze stanu w Kancelarii Prezydenta. Przedstawiciel komitetu inicjatywy ustawodawczej ustanawiany jest zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o inicjatywie obywatelskiej i z mocy ustawy może mieć zastępcę ustanawianego w tym samym trybie. Zakres uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej w zakresie prawa zgłaszania poprawek w toku postępowania w Sejmie oraz uprawnienia do wycofania projektu ustawy wywołuje w doktrynie kontrowersje[34]. W trakcie prac nad projektem ustawy wnioskodawca może dokonać zmiany swojego przedstawiciela, zastępując go inną oso-

[32] W praktyce parlamentarnej większość inicjatyw RM jest wnoszona drogą elektroniczną, jednak poza rządem żaden inny podmiot inicjatywy ustawodawczej nie skorzystał jeszcze z tej możliwości (według stanu na 20 sierpnia 2019 r.).

[33] Podstawowe uprawnienia wnioskodawcy na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego są rozwinięciem norm konstytucyjnych, zgodnie z którymi wnioskodawcy, w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm, przysługuje prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy (art. 119 ust. 2 Konstytucji RP) oraz prawo do wycofania projektu ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania (art. 119 ust. 4 Konstytucji RP). Przy czym trzeba zaznaczyć, że Regulamin Sejmu niekonsekwentnie posługuje się pojęciami „wnioskodawca" i „przedstawiciel wnioskodawcy"; zob. art. 34 ust. 7, art. 36 ust. 1a, 2 i 4, art. 39 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 42 ust. 5, art. 45 ust. 1, art. 86c oraz art. 92 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

[34] Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza…*, op. cit., s. 181–188; L. Garlicki, *Uwaga 10. do art. 119 Konstytucji,* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 11; A. Szmyt, *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „PS" 2010, nr 1, s. 171–173. Należy zauważyć, że w praktyce parlamentarnej zarówno VII, jak i VIII kadencji Sejmu znalazł odzwierciedlenie pogląd o możliwości wykonania konstytucyjnego prawa wycofania projektu przez przedstawiciela komitetu, zob. postępowania: z obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk sejmowy nr 25/VII kadencja), z obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk sejmowy nr 26/VIII kadencja) oraz z obywatelskim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 550/VIII kadencja).

bą. W przypadku projektów ustaw wnoszonych przez grupę posłów w praktyce parlamentarnej sposób dokonywania takiej zmiany bywał źródłem sporów[35].

Każdy projekt ustawy wnoszony do laski marszałkowskiej musi zawierać uzasadnienie. Wymóg ten nie wynika wprost z Konstytucji RP, a z przepisów Regulaminu Sejmu. Przyjmuje się, że pośrednio taki obowiązek można odczytać z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP i wynikającego z tego przepisu obowiązku wnioskodawcy projektu ustawy, by przedstawił skutki finansowe jej wykonania. W procesie legislacyjnym uzasadnienie powinno być dokumentem kluczowym z punktu widzenia informacji o projekcie i o celach wnioskodawcy. Jak wynika z badań, uzasadnienie może mieć znaczenie również w procesie stosowania prawa[36]. Informacje o kontekście prawnym projektowanych uregulowań zawarte w uzasadnieniu projektu determinują również jakość tworzonego prawa, np. umożliwiając precyzyjne odczytanie skutków projektowanych zmian, co sprzyja poprawnemu opracowaniu przepisów przejściowych i dostosowujących. Rzeczywiste, a nie jedynie formalne znaczenie tego dokumentu uzależnione jest od rzetelności jego przygotowania, co często budziło i budzi zastrzeżenia w doktrynie[37]. Regulamin Sejmu poza powtórzeniem konstytucyjnego wymogu przedstawienia skutków finansowych projektu ustawy formułuje w art. 34 ust 2–4b szereg innych wymogów, których celem jest zaprezentowanie przez wnioskodawców treści, motywów i celów proponowanej regulacji[38]. Formalne wymogi uzasadnienia są tak skonstruowane, aby jego rzetelne przygotowanie wymagało uprzedniego przeprowadzenia analizy prelegislacyjnej, co ma służyć zaprezentowaniu rzeczywistego stanu w danej dziedzinie oraz wykazać potrzebę ingerencji prawnej w danym obszarze właśnie przy pomocy ustawy[39]. W praktyce parlamentarnej newralgicznymi punktami uzasadnień projektów ustaw, z realizacją których wnioskodawcy mają problemy, są zazwyczaj: przedstawienie skutków finansowych projektu (art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu), przedstawienie założeń projektów albo projektów podstawowych aktów wykonawczych (art. 34 ust. 2 pkt 6, ust. 4 i 4a Regulaminu Sejmu) oraz przedstawienie wyników przeprowadza-

[35] Zagadnienie to było przedmiotem opinii kilku autorów: K. Kubuj, A. Szmyt, P. Chybalski, W. Odrowąż-Sypniewski, zob. *Opinie w sprawie statusu i uprawnień osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad poselskim projektem ustawy*, „PS" 2014, nr 2, s. 107 i n.

[36] Zob. A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego: materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017, s. 199 i n.

[37] Zob. np. K. Kubuj, *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, (w:) J. Trzciński (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 64 i podane w obu publikacjach analizy; A. Patrzałek, A. Szmyt, *Warunki prawne…*, op. cit., s. 153; J. Wawrzyniak, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „PL" 2004, nr 1, s. 17.

[38] Sejm, nowelizując art. 34 Regulaminu, przez lata uzupełniał wymogi, jakim powinno odpowiadać uzasadnienie projektu. Najnowszym jego elementem jest wymóg przedstawienia oceny przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, gdy projekt dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej (art. 34 ust. 2a).

[39] Z. Czeszejko-Sochacki stwierdza, że „warunki formalne uzasadnienia uwzględniają postulaty doktryny, zwracającej uwagę, że sztuka tworzenia prawa polega nie tylko na wydawaniu poszczególnych, choćby najbardziej trafnych aktów normatywnych, ale przede wszystkim na tym, aby przez tworzenie aktów nowych, eliminowanie pewnych aktów oraz nowelizowanie obowiązujących norm, kształtować spójny, stabilny i przejrzysty system prawny, sprzyjający kształtowaniu się stabilnego ładu społecznego". Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne…*, op. cit., s. 226–227.

nych konsultacji (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu). W zakresie skutków finansowych wykonania projektu należy zauważyć, że *ratio legis* tego przepisu nie ogranicza obowiązku przedstawienia skutków finansowych dla wydatków budżetu państwa czy jednostek samorządu terytorialnego, a dotyczy również dochodów tego sektora. Poza tym obowiązek przedstawienia skutków finansowych powinien obejmować także skutki finansowe, jakie w związku z uchwaleniem ustawy mogą obciążać sektor niepubliczny[40]. Dla wykładni art. 118 ust. 3 istotne znaczenie ma wspomniany wyżej wyrok TK w sprawie K 37/03. Z uzasadnienia tego wyroku wynika, że podanie skutków finansowych nie musi wiązać się z precyzyjnym wyliczeniem skutków, a ma je wyznaczać w pewnym przybliżeniu, stanowiąc „ramy finansowe" projektu[41].

Co do obowiązku przedstawiania założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych, a przede wszystkim samych projektów tych aktów (do czego zobowiązana jest RM), wynika to, po pierwsze, z faktu, że Sejm nie uczestniczy w wydawaniu aktów wykonawczych, natomiast treść rozporządzenia (wydawanego na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania) jest istotna z punktu widzenia oceny całości projektowanej regulacji[42]. Ponadto ułatwia to prawidłowe sformułowanie przepisu upoważniającego do wydania tego aktu, a jednocześnie daje możliwość kontroli zakresu delegacji ustawowej. Inny aspekt, na który należy zwrócić uwagę, to zmniejszenie ryzyka opóźnienia wydania aktu wykonawczego, jeśli przygotowanie projektu tego aktu było prowadzone równolegle z pracami nad projektem ustawy w rządzie. W kontekście obowiązków wynikających z Regulaminu Sejmu zwraca uwagę pojęcie „projekty podstawowych aktów wykonawczych"[43]. W tym miejscu należy przywołać stanowisko M. Kudeja wyrażone w kontekście cytowanego przepisu Małej Konstytucji z 1992 r., ale zachowujące również dziś aktualność. M. Kudej, odwołując się do A. Gwiżdża, stwierdził, że: „(…) można przyjąć, że Rada Ministrów ma obowiązek dołączyć do danego uzasadnienia projekty tych aktów wykonawczych, które po ewentualnym uchwaleniu ustawy powinny być

[40] Taka wykładnia staje się bardziej czytelna, gdy porówna się obowiązujące przepisy z uregulowaniami okresu międzywojennego. Zgodnie z art. 10 zdanie drugie Konstytucji marcowej z 1921 r.: „[W]nioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia". Natomiast Konstytucja kwietniowa z 1935 r. w art. 50 ust. 3 stanowiła: „Sejm nie może bez zgody Rządu uchwalić ustawy, pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których nie ma pokrycia w budżecie". Zob. P. Chybalski, *Komentarz do art. 118*, op. cit., s. 478.

[41] Trybunał stwierdził: „[*R*]*atio legis* art. 118 ust. 3 Konstytucji jest zatem przede wszystkim dążenie do zapewnienia zgodności proponowanej ustawy z ustawą budżetową. Konstytucja nie wymaga natomiast, aby przy składaniu poprawek wnioskodawca był zobowiązany do przedstawienia skutków finansowych ich przyjęcia. Niezależnie od tego, że wymaganie, o którym mowa w art. 118 ust. 3 Konstytucji, nie może być traktowane w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy, należy stwierdzić, że ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono »ramy finansowe« projektu ustawy, które mają istotny wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu".

[42] Dziś ten obowiązek RM pozostał tylko na poziomie Regulaminu Sejmu, natomiast w przeszłości wynikał z art. 15 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., który stanowił: „Rada Ministrów zgłaszając projekt ustawy przedstawia jej skutki finansowe oraz załącza projekty podstawowych aktów wykonawczych".

[43] Można dostrzec nieścisłość terminologiczną w art. 34 ust. 4 i 4a Regulaminu Sejmu, który w tych dwóch jednostkach w zakresie obowiązków RM posługuje się pojęciami „projekty podstawowych aktów wykonawczych" oraz „projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy".

wydane na podstawie upoważnień obligatoryjnych. Wydaje się bowiem, że prawna konieczność wydania konkretnych aktów wykonawczych może stanowić obiektywne kryterium rozróżniania aktów podstawowych (bez których ustawa nie mogłaby być w pełni stosowana) od aktów drugorzędnych"[44].

Istotnym obowiązkiem wnioskodawców wynikającym z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu jest wymóg przedstawienia w uzasadnieniu wnoszonego projektu wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych. Zagadnienie to, ze względu na jego znaczenie w procesie legislacyjnym, jest przedmiotem odrębnego artykułu. W tym miejscu należy tylko zauważyć, że konsultacje publiczne w procesie tworzenia prawa, zarówno na etapie przedparlamentarnym, jak i w trakcie postępowania ustawodawczego w parlamencie, znajduje odzwierciedlenie w wypowiedziach doktryny oraz podmiotów zainteresowanych partycypowaniem w procesie ustawodawczym[45]. Również z licznych orzeczeń TK odnoszących się do tej problematyki można wywieść tezy, które nadal pozostają aktualne[46]. O ile uzasadnienie projektu ustawy wnoszonego do Sejmu powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, o tyle jednak należy podkreślić, że wnioskodawca nie ma prawnego obowiązku dołączania do projektu ustawy samych tekstów opinii ani wyróżniania organów lub organizacji, od których pochodzą. Przyjmuje się jednak, że wypełnieniem tego wymogu jest przedstawienie wyników konsultacji projektu ustawy, a nie jedynie wyników konsultacji założeń projektu[47]. Przykładem niewypełnienia wymogu wynikającego z przepisu Regulaminu Sejmu jest brak przedstawienia wyników przeprowadzonych konsultacji w uzasadnieniu projektu ustawy z jednoczesnym odesłaniem przez wnioskodawcę do strony internetowej, na której zostały publikowane wyniki konsultacji[48]. W odniesieniu do obowiązku przedstawiania wyników kon-

[44] K. Kudej, *Instytucje polskiego…*, op. cit., s. 22–23 i literatura tam podana; zob. też G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 121.

[45] Zazwyczaj są to wypowiedzi krytyczne, odnoszące się do braku, zdaniem zainteresowanych, należytego procesu konsultacji. Zob. np. P. Szymaniak, *NGO-sy chcą większego udziału w tworzeniu prawa*, „Dziennik Gazeta Prawna", 24 września 2013 r.; P. Szymaniak, *Lewiatan przeciwny zamkniętej dyskusji o ustawie*, „Dziennik Gazeta Prawna", 12 listopada 2013 r.; Z. Dąbrowska, *Trzeci sektor bez konsultacji*, „Rzeczpospolita", 28 listopada 2016 r. Ponadto odwołując się do doktryny, zob. np. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 26; M. Jabłoński, *Konsultacje publiczne i inne instytucje partycypacji obywatelskiej*, (w:) S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017, s. 107.

[46] Zob. np. wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; wyrok z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11; wyrok z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5; wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121.

[47] Miały miejsce przypadki, gdy RM przedstawiała w uzasadnieniu wnoszonego przez siebie projektu wyniki konsultacji nie samego projektu ustawy, a jego założeń. Zob. np. rządowy projekt ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, ceł i innych należności pieniężnych (druk sejmowy nr 1409/VII kadencja), rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3517/VII kadencja), rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 385/VIII kadencja).

[48] Zob. np. rządowy projekt ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (druk sejmowy nr 1210/VIII kadencja), rządowy projekt ustawy o systemach oceny

sultacji wyraźnie uprzywilejowane zostały projekty poselskie. W stosunku do tych projektów, gdy konsultacje nie zostały przeprowadzone (co w przypadku projektów grupy posłów oraz projektów komisyjnych jest regułą), Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje te projekty do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. W przypadku innych wnioskodawców, gdy nie wypełnili oni obowiązków konsultacyjnych, Marszałek Sejmu na podstawie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu może zwrócić im projekt ustawy. Jednak w praktyce parlamentarnej utrwalił się zwyczaj, na podstawie którego Marszałek Sejmu kieruje do konsultacji przed pierwszym czytaniem nie tylko projekty poselskie, ale również projekty innych wnioskodawców, jeśli nie konsultowali oni swoich projektów przed wniesieniem ich do laski marszałkowskiej[49].

Należy również zauważyć, że eksperci Kancelarii Sejmu postulują uchwalenie zmian w Regulaminie Sejmu, które uwzględniałyby rozszerzenie wymogów uzasadnienia projektu ustawy o zagadnienia związane z procedurami notyfikacyjnymi. Mówiąc ogólnie, procedury notyfikacyjne przewidziane prawem UE nakładają na państwa członkowskie obowiązki w zakresie informowania organów unijnych o prawie stanowionym na szczeblu krajowym. Mamy do czynienia z wieloma rodzajami notyfikacji, a prawo unijne przewiduje zróżnicowane skutki w razie niedochowania przez państwa członkowskie tych procedur (np. w przypadku notyfikacji programów pomocy publicznej czy notyfikacji tzw. przepisów technicznych). W związku z tym pożądane byłoby uzupełnienie Regulaminu Sejmu o przepisy, które dotyczyłyby obowiązków związanych z notyfikacją, wynikających z prawa UE. Zmiany powinny obejmować uzupełnienie wymogów uzasadnienia projektu ustawy o oświadczenie wnioskodawców, czy projekt ustawy podlega wynikającemu z prawa UE obowiązkowi przekazania organom UE, albo o oświadczenie o dokonaniu notyfikacji.

W doktrynie nie jest kwestionowany ani obowiązek dołączania uzasadnienia do projektów ustaw, ani zakres informacji wymaganych od wnioskodawców Regulaminem Sejmu. L. Garlicki stoi na stanowisku dopuszczalności formułowania pozakonstytucyjnych wymogów uzasadnienia w Regulaminie Sejmu, co wiąże z brzmieniem art. 112 Konstytucji RP. Skoro art. 112 Konstytucji RP uprawnia do określenia w Regulaminie Sejmu „sposobów wykonywania" obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, to można też odnieść to do sposobu określania „uprawnień" tych organów, do których zalicza się inicjatywa ustawodawcza[50].

zgodności i nadzoru rynku (druk sejmowy nr 248/VIII kadencja), rządowy projekt ustawy o ochronie danych osobowych (druk sejmowy nr 2410/VIII kadencja). Braki w zakresie konsultacji przedstawiane są w tzw. wstępnej opinii legislacyjnej sporządzanej przez Biuro Legislacyjne.

[49] Przed nadaniem biegu projekty ustaw są publikowane na internetowej stronie Sejmu jako „wniesione projekty" wraz z informacją dotyczącą m.in. podmiotów, do których zostały skierowane do zaopiniowania. Zob. przykłady projektów z VIII kadencji Sejmu skierowanych do konsultacji na tym etapie: rządowy projekt ustawy o systemie instytucji rozwoju (MK-020-1328/19), przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowych Obchodach Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o ustanowieniu Medalu Stulecia Odzyskanej Niepodległości (MK-020-1324/19), rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw (MK-020-1362/19).

[50] L. Garlicki, *Uwaga 22. do art. 118 Konstytucji*, op. cit., s. 22.

Ostatnim zagadnieniem, o którym należy wspomnieć przed omówieniem procedury trzech czytań, jest tzw. wstępna kontrola projektu ustawy. Jak było wspomniane wyżej, po przeprowadzeniu tych procedur może nastąpić nadanie biegu projektowi ustawy, które polega na zarządzeniu przez Marszałka Sejmu drukowania projektów ustaw, co wiąże się z nadaniem im numeru druku (numeracja druków w czasie danej kadencji Sejmu jest ciągła), oraz doręczenie ich posłom. W skrajnych przypadkach może się jednak zdarzyć, że wykonanie inicjatywy ustawodawczej okaże się nieskuteczne – nie zostanie jej nadany bieg bądź projekt zostanie zwrócony wnioskodawcy. Z istoty inicjatywy ustawodawczej wynika, że jej wykonanie rodzi po stronie Sejmu obowiązek polegający na przyjęciu i rozpatrzeniu projektu w ustalonym trybie. Projekt ustawy po wniesieniu do laski marszałkowskiej jest poddawany kontroli pod względem formalnym oraz może być poddany kontroli materialnej. W pierwszym przypadku kontrola Marszałka Sejmu obejmuje weryfikację podmiotu uprawnionego do wniesienia projektu, formalne wymogi projektu, wskazanie przedstawiciela wnioskodawcy oraz warunki, jakim powinno odpowiadać uzasadnienie projektu. W aspekcie materialnym kontrola może być przeprowadzona przez Komisję Ustawodawczą i może obejmować zgodność z prawem lub jak stanowi Regulamin Sejmu, z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej.

Po wpłynięciu projektu ustawy do Sejmu Biuro Legislacyjne przygotowuje tzw. wstępną opinię legislacyjną, natomiast Biuro Analiz Sejmowych opiniuje projekty pod kątem zgodności z prawem UE (z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz RM). Przepisy regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu ogólnie określają, że opiniowanie ma uwzględniać w szczególności przepisy konstytucyjne i przepisy Regulaminu Sejmu, natomiast w praktyce działania Biura Legislacyjnego wykształcił się tzw. schemat wstępnej opinii legislacyjnej. Opinia obejmuje zarówno zagadnienia wynikające wprost z Regulaminu Sejmu, jak i inne kwestie istotne z punktu widzenia formalnej oceny projektu przez Marszałka Sejmu oraz nadania projektowi biegu (np. ocenę elementów uzasadnienia projektu ustawy, istotne zastrzeżenia konstytucyjne czy legislacyjne, wskazanie właściwego miejsca przeprowadzenia pierwszego czytania projektu). Na podstawie tej opinii Marszałek Sejmu może zdecydować o zastosowaniu art. 34 ust 7 Regulaminu Sejmu, czyli o zwrocie wnioskodawcy projektu ustawy ze względu na braki w uzasadnieniu (kontrola formalna projektu ustawy), może także rozważyć skorzystanie z art. 34 ust. 8, a więc skierować projekt do Komisji Ustawodawczej (kontrola materialna projektu ustawy). Również stwierdzenie przez Biuro Analiz Sejmowych kolizji projektowanych przepisów z prawem UE może być podstawą skierowania projektu ustawy do Komisji Ustawodawczej w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu.

Przechodząc do krótkiego omówienia istoty kontroli wstępnej, należy zauważyć, że zgodnie z art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2–3[51].

[51] Poza tym zgodnie z art. 71 ust. 2 Regulaminu Sejmu: „[M]arszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może zwrócić Radzie Ministrów pilny projekt ustawy w celu uzupełnienia, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu jest niekompletne. Art. 34 stosuje się odpowiednio".

Marszałek może zatem zadecydować o nienadaniu dalszego biegu projektowi ustawy i zwrocie projektu wnioskodawcy. Warto podkreślić dwa elementy: fakultatywność zwrotu projektu[52] oraz ograniczoną podstawę zwrotu[53]. W tym kontekście należy zauważyć, że część wymogów uzasadnienia cechuje nieostrość, co daje Marszałkowi swobodę ich oceny. Marszałek Sejmu nie korzysta jednak zbyt często z uprawnienia zwrotu projektów wnioskodawcom, z reguły występując do wnioskodawców o uzupełnienie poszczególnych elementów uzasadnienia – nie tylko tych związanych z nieprzeprowadzeniem wymaganych prawem konsultacji[54]. Z danych dostępnych na stronie internetowej Sejmu wynika, że w VII kadencji zwrot projektu wnioskodawcom, ze względu na braki uzasadnienia, miał miejsce zaledwie w kilku przypadkach i dotyczył wyłącznie projektów poselskich. W VIII kadencji Sejmu Marszałek Sejmu zdecydował o zwrocie autopoprawki wniesionej przez RM (co jest sytuacją wyjątkową), która dotyczyła wywołującej duże spory polityczne nowelizacji Kodeksu karnego (druk sejmowy nr 3386/VIII kadencja)[55].

Przechodząc do budzącej znacznie większe kontrowersje kontroli materialnej, należy przypomnieć, że jest ona obecna w Regulaminie Sejmu od 1992 r.[56] Zgodnie z art. 34 ust. 8 Regulami-

[52] W doktrynie wskazywano, że należałoby rozważyć zobowiązanie Marszałka Sejmu do zwrotu projektu wnioskodawcom, jeśli uzasadnienie nie spełnia regulaminowych wymagań; zob. np. S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „PS" 2000, nr 2, s. 76.

[53] Poza zakresem tego przepisu pozostają istotne wymogi uzasadnienia, jak obowiązek dołączenia projektów aktów wykonawczych przez RM oraz – może nieco mniej newralgiczny – obowiązek przesłania zgłoszeń podmiotów w trybie tzw. ustawy lobbingowej. Zaskakujące może się wydawać wyłączenie możliwości zwrotu projektu ustawy z powodu braku przedstawienia przez RM projektów aktów wykonawczych w szczególności w kontekście dopuszczalności zwrotu projektu w przypadku nieprzedstawienia założeń podstawowych aktów wykonawczych, co dotyczy pozostałych wnioskodawców (art. 34 ust. 2 pkt 6).

[54] Świadczą o tym informacje udostępniane na stronie internetowej Sejmu w zakładce „wniesione projekty", np.: poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (MK-020-1300/19) – zwrócono się do przedstawiciela wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia (art. 34 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu); poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej (MK-020-1295/19) – zwrócono się do przedstawiciela wnioskodawców o odniesienie się do opinii BL i BAS (o usunięcie przepisów sprzecznych z Konstytucją RP i prawem UE); senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (MK-020-1203(2)/19) – zwrócono się do przedstawiciela wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia (art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu); poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (MK-020-1239/19) – zwrócono się do przedstawiciela wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia (zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 1–4 Regulaminu Sejmu); poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym (MK-020-1130/18) – zwrócono się do przedstawiciela wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia (art. 34 ust. 2 pkt 4, 6 i 7 Regulaminu Sejmu); poselski projekt ustawy – Prawo o zgromadzeniach (MK-020-1129/18) – zwrócono się do przedstawiciela wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia (art. 34 ust. 2 pkt 4 i 7 Regulaminu Sejmu). Natomiast w doktrynie na taką możliwość żądania od wnioskodawcy „uzupełnienia braków" uzasadnienia, ze względu na daleko idące konsekwencje polegające na możliwości zwrotu projektu ustawy do wnioskodawcy, wskazują A. Patrzałek i A. Szmyt, *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 157.

[55] Autopoprawka wniesiona 24 czerwca 2019 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (MK-020-1299(2)/19), która 26 czerwca 2018 r. została zwrócona wnioskodawcom na podstawie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu.

[56] Wprowadzenie tej kontroli, zdaniem J. Jaskierni, było związane z przyjęciem przez Sejm sprzecznej z prawem uchwały lustracyjnej z 28 maja 1992 r., co uświadomiło brak instrumentów proceduralnych uniemoż-

nu Sejmu: „Projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu". Mechanizm tej kontroli stał się przedmiotem rozważań w licznych opracowaniach i opiniach[57].

We wcześniejszych wypowiedziach doktryny podkreślano wyjątkowy charakter tej instytucji, wskazując, że ujęte w Regulaminie Sejmu wątpliwości co do sprzeczności projektu z prawem, które mogą być podstawą kontroli materialnej w komisji, muszą dotyczyć przede wszystkim prawa wyższego rzędu lub takiego, które ma pierwszeństwo przed ustawą[58]. Aktualna praktyka parlamentarna wskazuje, że w większości przypadków powodem skierowania projektu do Komisji Ustawodawczej są wątpliwości natury konstytucyjnej bądź zastrzeżenia co do zgodności z prawem UE, natomiast sporadycznie w Komisji Ustawodawczej przedmiotem analizy w tym trybie są podstawowe zasady techniki prawodawczej[59]. Sygnalizacja problemu konstytucyjnego we wstępnej opinii legislacyjnej Biura Legislacyjnego, która może skutkować skierowaniem projektu ustawy do Komisji Ustawodawczej w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu, znajduje zazwyczaj rozwinięcie w opiniach przygotowywanych przez Biuro Analiz Sejmowych. Zainteresowaniem doktryny cieszyło się zagadnienie charakteru opinii Komisji Ustawodawczej oraz skutek prawny przyjęcia opinii dla dalszego procedowania z projektem. Wątpliwości te dotyczyły również rozstrzygnięcia Marszałka Sejmu, które może być konsekwencją kontroli materialnej projektu przez Komisję. Przez lata w doktrynie dominował pogląd, że projekt zaopiniowany przez Komisję jako niedopuszczalny nie jest kierowany do dalszego postępowania[60]. Pogląd ten

liwiających przyjmowanie projektów sprzecznych z prawem. Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego…*, op. cit., s. 240.

[57] Nowsze obszerne analizy tej instytucji zostały przeprowadzone w: P. Radziewicz, *Pojęcie sejmowej kontroli legalności ustawy*, (w:) P. Radziewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015, s. 11 i n.; K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, (w:) P. Radziewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015, s. 33 i n.; A. Szmyt, *Komentarz do art. 34 ust. 8*, (w:) A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 205 i n.

[58] Zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy…*, op. cit., s. 28; A. Patrzałek, A. Szmyt, *Skutki prawne…*, op. cit., s. 157–158.

[59] Zob. np. zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 15) z 26 kwietnia 2012 r., s. 9, którego przedmiotem było zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu, dwóch poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów; zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 34) z 27 września 2012 r., s. 7–8, którego przedmiotem było zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu, poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej do wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu Tu-154M; zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 68) z 25 lipca 2013 r., s. 6, którego przedmiotem było zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw; zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 40) z 23 marca 2017 r., s. 8, którego przedmiotem było zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu, rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

[60] Zob. np. M. Kudej, *Instytucje polskiego…*, op. cit., s. 25–26; J. Mordwiłko, *Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle regulaminu Sejmu*, (w:) W. Odrowąż-Sypniewski (wybór

znajdował potwierdzenie w praktyce parlamentarnej. Pojawiały się również postulaty, aby ostatecznie o losie wniesionych projektów ustaw decydował Sejm *in pleno*, a nie organ pomocniczy Sejmu, jakim jest komisja. Postulowano również, jak K. Kubuj, rozważenie wprowadzenia możliwości odwołania wnioskodawcy od decyzji Marszałka Sejmu lub opinii Komisji Ustawodawczej nawet do organu pozasejmowego (np. TK)[61]. Dyskusja publicystyczna na temat Komisji Ustawodawczej i uprawnień Marszałka Sejmu na tym etapie przybrała na sile, gdy w 2012 r. do Komisji Ustawodawczej skierowano projekty ustaw o związkach partnerskich i o rzeczniku do spraw przeciwdziałania dyskryminacji[62]. Tej dyskusji towarzyszyły spory prawników na temat uprawnień Komisji Ustawodawczej i dopuszczalnych rozstrzygnięć Marszałka Sejmu po ewentualnym przyjęciu przez Komisję rozstrzygnięcia o niedopuszczalności projektu ustawy[63]. Nie negując zasadności tego, by kontrolować konstytucyjność projektów ustaw w tej wstępnej fazie, należy zgodzić się z tymi głosami przedstawicieli doktryny, którzy opowiadają się za takim ukształtowaniem tego etapu postępowania (mającego charakter przygotowawczy), aby nie budził on wątpliwości w świetle zasad parlamentarnych, tzn. aby ostateczne decyzje niedopuszczające projektu do postępowania ustawodawczego były podejmowane przez całą izbę[64].

W poszczególnych kadencjach Sejmu wykorzystanie instytucji wstępnej kontroli materialnej projektów ustaw w Komisji Ustawodawczej było zróżnicowane[65].

i oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, Warszawa 2010, s. 195.

[61] Zob. K. Kubuj, *Marszałek Sejmu…*, op. cit., s. 68–69.

[62] Zob. np. E. Siedlecka, *Niszczarka sejmowa*, „Gazeta Wyborcza", 3 lipca 2012 r.; E. Siedlecka, *Sejmowa niszczarka stop?* „Gazeta Wyborcza", 4 lipca 2012 r. Pojęcie „niszczarka sejmowa" przyjęło się w języku publicystycznym.

[63] Zob. R. Piotrowski, *Uwagi o zgodności z Konstytucją badania dopuszczalności inicjatywy ustawodawczej*, (w:) A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, t. XXXI, s. 663 i n.; A. Szmyt, *Komentarz do art. 34 ust. 8*, op. cit., s. 216.

[64] Zob. J. Ciemniewski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, (w:) J. Trzciński (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 226; P. Chybalski, *Komentarz do art. 119*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 485.

[65] W III kadencji Sejmu w tym trybie do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka kierowano projekty ustaw trzykrotnie (były to projekty poselskie), w IV kadencji było to 28 projektów ustaw skierowanych do Komisji Ustawodawczej (na 1265 projektów ustaw ogółem wniesionych do Sejmu). Wśród projektów skierowanych do Komisji były 22 projekty poselskie, 1 projekt komisyjny, 2 projekty rządowe, 1 projekt senacki oraz 2 projekty obywatelskie. Komisja w 9 przypadkach uznała projekty za niedopuszczalne. W V kadencji Marszałek Sejmu skierował do Komisji 19 projektów ustaw (na 708 ogółem wniesionych do Sejmu), z czego 5 projektów poselskich Komisja uznała za niedopuszczalne. W VI kadencji do Komisji Ustawodawczej zostało skierowanych 57 projektów ustaw (na 1511 wniesionych), w tym 46 projektów poselskich, 6 komisyjnych, 2 senackie, 2 prezydenckie oraz jeden projekt wniesiony z inicjatywy RM – Komisja zaopiniowała 7 projektów jako niedopuszczalne (6 projektów poselskich i jeden senacki). W VII kadencji do Komisji ustawodawczej trafiło 115 projektów ustaw (na 1460 wniesionych), w tym 107 projektów grup posłów, 1 komisyjny i 7 projektów senackich. Komisja jako niedopuszczalne zaopiniowała 21 projektów (20 projektów grup posłów, jeden projekt senacki), 73 jako dopuszczalne, 21 projektów zaś zostało wycofanych w trakcie procedury. W VIII kadencji Sejmu do Komisji zostało skierowanych 29 projektów ustaw (na 1313 wniesionych), w tym 27 projektów wniesionych przez grupy posłów, 1 projekt komisyjny oraz 1 projekt rządowy. Komisja Ustawodawcza zaopiniowała 24 projekty jako dopuszczalne, 5 projektów poselskich zaś zostało wycofanych. W VIII kadencji Sejmu Komisja Ustawodawcza nie zaopiniowała negatywnie żadnego ze skierowanych do niej projektów, natomiast ostatnie opinie w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu zostały przyjęte 9 maja 2018 r. Dane: kadencje III–VI na podstawie P. Kędziora, *Wybrane instytucje dotyczące postępowania ustawo-*

Postępowanie w Sejmie z projektami ustaw

Przepisy Konstytucji RP ani Regulaminu Sejmu nie definiują momentu „wszczęcia postępowania" ustawodawczego w Sejmie. Dlatego w tej kwestii należy odwołać się do ustaleń doktryny. A. Szmyt stoi na stanowisku, że „wszczęciem" prac ustawodawczych jest nadanie przez Marszałka Sejmu biegu projektowi ustawy (art. 10 ust. 1 pkt 8 Regulaminu Sejmu), co w praktyce oznacza nadanie numeru druku sejmowego, zarządzenie drukowania projektu oraz doręczenie go posłom (art. 35 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Centralnym pojęciem postępowania ustawodawczego w Sejmie są „czytania", mające długą tradycję zarówno w polskim prawie parlamentarnym, jak i w porządkach prawnych innych państw. Historycznie pojęcie to, z odmiennym niż dziś znaczeniem, ma źródło w XIV wiecznym parlamentaryzmie brytyjskim[66]. Współcześnie za M. Kudejem „czytania" można określić jako poszczególne fazy postępowania sejmowego zmierzającego do uchwalenia ustawy[67]. Postępowanie w Sejmie toczy się według porządku czytań, co nie oznacza, że postępowanie to nie obejmuje innych faz – prac w komisji. Według dominującego poglądu prac w komisji (szczegółowe rozpatrzenie projektu, opiniowanie poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu) nie można zaliczyć do żadnego z „czytań", choć nie wynika to bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP[68].

Znaczenie „czytań" podkreśla konstytucjonalizacja tego pojęcia, należącego do materii dotyczącej procedury ustawodawczej[69]. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach, co jest formalnym nawiązaniem do modelu postępowania ustawodawczego w okresie międzywojennym. Jednak określenie liczby czytań w konstytucji nie jest powszechne w państwach europejskich – stanowi to wyraz znaczenia, jakie polski ustrojodawca nadał stworzeniu formalnych gwarancji przeprowadzenia postępowania ustawodawczego w sposób eliminujący podejmowanie decyzji pochopnych i nieprzemyślanych[70]. Warunkiem uchwalenia ustawy jest zatem przeprowadzenie projektu przez trzy czytania, przy czym każde z czytań ma inny przebieg i inną funkcję. Szczegółowo uregulowane czynności, składające się

dawczego wprowadzone do regulaminu Sejmu w kadencjach IV i VI i ich wykorzystanie w praktyce parlamentarnej, (w:) E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 286; kadencje VII i VIII na podstawie danych Systemu Informacyjnego Sejmu na 1 lipca 2019 r.

[66] Pierwotnie oznaczało ono dosłownie odczytywanie wszystkich projektowanych przepisów; zob. P. Chybalski, *Komentarz do art. 119*, op. cit., s. 486; J. Szymanek, *Czytanie parlamentarne*, (w:) J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018, s. 113 i n.

[67] Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego…*, op. cit., s. 50.

[68] Odmiennie postrzega to zagadnienie Z. Czeszejko-Sochacki, którego zdaniem: „Jeżeli przyjąć, że zasada trzech czytań ma charakter »szczelny«, obejmujący w sposób uporządkowany wszystkie czynności rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm, to fazę prac w komisji (…) należy zaliczyć do pierwszego czytania"; zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne…*, op. cit., s. 231.

[69] Konstytucjonalizacja czytań nastąpiła w 1992 r., gdy pojęcie „czytanie" zostało użyte w art. 15 ust. 4 zd. pierwsze Małej Konstytucji w kontekście instytucji wycofania projektu ustawy.

[70] Zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, (w:) J. Trzciński (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 87; zob. J. Repel, *Artykuł 119*, (w:) J. Boć (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji R.P. z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 199.

na każde z czytań, wynikają zaś z przepisów Regulaminu Sejmu. Precyzyjne określenie przebiegu każdego z czytań na poziomie Regulaminu Sejmu jest wyrazem autonomii izby, wynikającej z art. 112 Konstytucji RP. Również w orzecznictwie TK odnajdziemy zbieżne z ustaleniami doktryny wypowiedzi dotyczące istoty i funkcji czytań[71].

W świetle przepisów Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie projektu ustawy może odbyć się na posiedzeniu Sejmu albo na posiedzeniu komisji. Z redakcji art. 37 ust. 2 i 3 wynika, że regułą jest przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, na posiedzeniu Sejmu zaś – wyjątkiem[72]. Zgodnie z art. 37 ust. 2 pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji RP, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów[73]. Jednak Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu inne projekty ustaw, jeżeli przemawiają za tym ważne względy (art. 37 ust. 3). Należy również pamiętać o projektach wniesionych z inicjatywy obywateli, które na podstawie art. 13 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wymagają przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Biorąc pod uwagę liczbę wnoszonych do Sejmu projektów, bez wątpienia za możliwością przeprowadzania pierwszego czytania na posiedzeniu komisji przemawiają względy organizacyjne, jednak nie sposób pominąć wątpliwości, jeśli chodzi o konstytucyjność tego rozwiązania, wyrażanych w doktrynie[74]. Podstawowym źródłem tych wątpliwości jest brzmienie art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym to Sejm uchwala ustawy w trzech czytaniach, co wymaga tego, aby trzy czytania były przeprowadzone na forum Sejmu *in pleno*. Obowiązu-

[71] We wspomnianym wyżej wyroku w sprawie K 3/98 TK stwierdził: „(…) konstytucja z 1997 r. wprowadziła wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1). Oznacza to konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska". Z kolei w sprawie P 11/08 Trybunał stanął na stanowisku, że: „[W]ynikająca z art. 119 Konstytucji zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie nie tylko technicznym, ale i merytorycznym. Stanowią one gwarancję poprawności prac legislacyjnych tak, aby efekt uchwalonej regulacji był poprawny oraz wewnętrznie i zewnętrznie spójny", wyrok z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49. Natomiast w cytowanym wyżej wyroku w spawie K 4/06 Trybunał zauważył: „[P]rzepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego. Stosownie do zasady autonomii Sejmu, kwestie te zostały pozostawione do unormowania w regulaminie, a Konstytucja formułuje tylko pewne zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Do tych zasad należy zaliczyć zasadę trzech czytań, sformułowaną w art. 119 ust. 1 Konstytucji".

[72] Zdaniem M. Kudeja eksponowanie pierwszego czytania komisyjnego jako reguły proceduralnej, zaś pierwszego czytania plenarnego jako wyjątku od tej reguły, jest co najmniej dyskusyjne; zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego…*, op. cit. s. 53–54.

[73] W VII kadencji Sejmu pierwsze czytania projektów ustaw uchwalonych przez Sejm odbyły się na posiedzeniu Sejmu w 299 przypadkach, na posiedzeniu komisji zaś w 522 przypadkach. W VIII kadencji Sejmu pierwsze czytania projektów ustaw uchwalonych przez Sejm odbyły się na posiedzeniu Sejmu w 362 przypadkach, a na posiedzeniu komisji w 472 przypadkach. Dane na podstawie Systemu Informacyjnego Sejmu. Dane z VIII kadencji na 10 czerwca 2019 r.

[74] Zob. np. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze…*, op. cit., s. 88 i n. Na temat genezy tego rozwiązania zob. P. Chybalski, *Komentarz do art. 119*, op. cit., s. 487 i literatura tam podana.

jące w Regulaminie Sejmu rozwiązanie nie zostało jednak podważone przez TK, należy zatem przyjąć, że instytucja komisyjnego pierwszego czytania mieści się w granicach autonomii izby.

Regulamin Sejmu określa elementy pierwszego czytania. Zarówno na posiedzeniu komisji, jak i Sejmu, zgodnie z art. 39 ust. 1, są to: uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debata w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Żaden z regulaminowych elementów pierwszego czytania nie może być pominięty, przy czym pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości (art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Nie ma natomiast możliwości odrzucenia projektu w pierwszym czytaniu, gdy odbywa się ono na posiedzeniu komisji. Stanowisko komisji o projekcie (może być to również wniosek o odrzucenie projektu ustawy) jest wyrażone w sprawozdaniu komisji, o czym niżej. W przypadku pierwszego czytania na posiedzeniu komisji zawiadamia się o nim wszystkich posłów. Każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek (w praktyce parlamentarnej zdarza się to sporadycznie), przy czym poprawki te nie są rozpatrywane na tym etapie, a na etapie rozpatrzenia projektu, po zakończeniu pierwszego czytania.

Po zakończeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu projekt jest kierowany do rozpatrzenia do właściwej komisji (bądź właściwych komisji). Komisje są organami Sejmu (art. 9 pkt 4 Regulaminu Sejmu)[75]. Konstytucja RP w art. 110 ust. 3 przewiduje obowiązek powołania w Sejmie komisji stałych oraz możliwość powołania komisji nadzwyczajnych.

W zakresie liczebności zwyczajowo komisje dzielą się na tzw. komisje duże, średnie i małe, w których liczba miejsc przypadająca poszczególnym klubom na podstawie parytetu jest ustalana w drodze porozumienia politycznego na początku każdej kadencji Sejmu[76]. Ponadto funkcjonują komisje, których skład jest ustalany według odrębnych zasad określonych w Regulaminie Sejmu[77]. Wybór składu osobowego poszczególnych komisji jest dokonywany – na podstawie art. 20 ust. 1 Regulaminu Sejmu – przez Sejm na wniosek Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów[78].

[75] Szczegółowo na temat komisji zob. H. Pajdała, *Komisje sejmowe, status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003.

[76] Aktualny podział na komisje duże, średnie i małe oraz dane dotyczące liczby miejsc przysługujących klubom w komisjach są dostępne na stronie internetowej Sejmu, w zakładce prace Sejmu – komisje sejmowe. Na temat politycznej reprezentatywności składu komisji, czyli przestrzegania zasady parytetu, zob. H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 115 i n.

[77] Komisje, których skład jest ustalany według zasad szczególnych ustalonych w Regulaminie Sejmu, to Komisja do spraw Służb Specjalnych, Komisja do spraw Unii Europejskiej oraz Komisja Etyki Poselskiej.

[78] Przykładowo wśród tzw. komisji dużych znajdują się m.in. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych licząca 38 posłów czy Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży, w skład której wchodzi 39 posłów. Wśród tzw. komisji średnich znajduje się m.in. Komisja Spraw Zagranicznych licząca 27 członków, Komisja Ustawodawcza – 31 członków, i Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka – 33 członków. Komisje małe to np. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich licząca 15 posłów czy omawiana już Komisja do spraw Petycji licząca 14 członków. Dane na podstawie Systemu Informacyjnego Sejmu, stan na 12 września 2019 r.

Jeśli chodzi o liczbę komisji stałych, to od lat można zaobserwować tu tendencję wzrostową. Aktualnie jest ich w Sejmie 29[79]. Wszystkie komisje stałe są wymienione w art. 18 ust. 1 Regulaminu Sejmu, właściwość tych komisji została zaś określona w załączniku do Regulaminu Sejmu – przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych.

Komisje nadzwyczajne w trybie art. 19 ust. 1 Regulaminu Sejmu są z reguły powoływane do rozpatrzenia określonych projektów ustaw, w przypadku gdy przedmiot regulacji projektu wykracza poza zakres przedmiotowy jednej lub kilku komisji stałych. Zdarza się również, że powołanie komisji nadzwyczajnej znajduje uzasadnienie w szczególnym charakterze projektu, do którego rozpatrzenia Sejm decyduje się powołać nowy organ[80]. Jednak niektóre z komisji nadzwyczajnych zostały powołane w oderwaniu od potrzeby rozpatrzenia konkretnego projektu ustawy. W przypadku części z nich sposób określenia zakresu przedmiotowego zbliża te komisje charakterem do komisji stałych[81]. W związku z tym traci na aktualności wyrażona niegdyś w doktrynie uwaga, zgodnie z którą „w praktyce legislacyjnej występuje w zasadzie tylko typ komisji nadzwyczajnej powoływanej dla przygotowania lub rozpatrzenia konkretnej sprawy, wykraczającej poza zakres działania każdej z komisji stałych"[82]. Szczególną wśród komisji nadzwyczajnych jest powoływana nie *ad hoc* w trybie art. 19 ust. 1 Regulaminu Sejmu, ale na podstawie szczególnego przepisu art. 90 ust. 1 Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach, której zadaniem jest postępowanie z projektami kodeksów, projektami nowelizacji kodeksów oraz projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian. W praktyce powoływana jest ona na początku każdej kadencji, zanim do laski marszałkowskiej trafią projekty ustaw znajdujące się w jej właściwości.

Projekt ustawy może być skierowany do rozpatrzenia do jednej (najczęściej) lub kilku komisji stałych (w przypadku skierowania łącznego najczęściej są to dwie komisje) albo do komisji nad-

[79] Stan na koniec VIII kadencji. Na nadmierną liczbę komisji oraz brak wizji Sejmu co do ich roli już wiele lat temu zwracał uwagę M. Zubik. Zob. M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „PS" 2009, nr 3, s. 135.

[80] Na przykład w VI kadencji Sejmu była to Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych, w VII kadencji – Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego, w VIII kadencji zaś – Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

[81] Na przykład powołana w VII kadencji Komisja Nadzwyczajna do spraw energetyki i surowców energetycznych. Zgodnie z art. 2 uchwały z dnia 8 listopada 2013 r. w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych do zakresu działania Komisji należały: rozpatrzenie projektów ustaw z zakresu polityki energetycznej państwa, sprawy funkcjonowania otwartego zintegrowanego rynku energii i mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, sprawy nadzoru właścicielskiego nad własnością publiczną w sektorze wydobycia, wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i przetwarzania energii i surowców energetycznych, sprawy zagranicznej polityki energetycznej, sprawy gospodarki surowcami mineralnymi o charakterze paliw kopalnych ze szczególnym uwzględnieniem węglowodorów, w tym sprawy polityki koncesyjnej, sprawy rozwoju energetyki atomowej i wykorzystania energii atomowej na potrzeby społeczno-gospodarcze państwa.

[82] A. Preisner, *Postępowanie z projektami ustaw. Pierwsze, drugie i trzecie czytanie*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 173.

zwyczajnej[83]. Pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem ma miejsce etap rozpatrzenia projektu przez komisje. W przypadku skierowania projektu ustawy do więcej niż jednej komisji komisje obradują nad nim wspólnie i przygotowują sprawozdanie o projekcie. Z punktu widzenia postępowania ustawodawczego w Sejmie etap ten ma zasadnicze znaczenie. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisja może powołać ze swego składu podkomisję (art. 41 ust. 1 stanowi wprawdzie o możliwości powołania podkomisji przez komisje, ale w praktyce parlamentarnej nie budzi wątpliwości, że podkomisję można również powołać, gdy projekt został skierowany do jednej komisji). Podkomisja musi liczyć co najmniej 5 posłów, a efektem jej prac jest sprawozdanie o projekcie, które podkomisja przedstawia komisji. *Ratio* powołania podkomisji ze składu komisji to przede wszystkim stworzenie możliwości dokładniejszej analizy projektu ustawy w mniejszym, najczęściej specjalistycznym gronie.

W odniesieniu do prac w komisjach zastosowanie znajdują ogólne przepisy dotyczące funkcjonowania komisji zawarte przede wszystkim w dziale II rozdział 14 Regulaminu Sejmu – posiedzenia komisji sejmowych. Zasadą jest, że uchwały komisji, zgodnie z art. 163a ust. 1 Regulaminu Sejmu, zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji, chyba że ustawa lub uchwała stanowi inaczej[84]. W posiedzeniach mogą uczestniczyć posłowie spoza składu komisji, a także zabierać głos, składać poprawki i wnioski, ale nie mają prawa głosować. Na zaproszenie prezydium komisji lub przewodniczącego w posiedzeniu mogą uczestniczyć zaproszeni goście (przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych, eksperci komisji i inne osoby). Przewodniczący decyduje o obecności dziennikarzy. Komisje, do których skierowany został projekt, mogą występować o opinię do innych komisji oraz korzystać z opinii i wysłuchiwać zaproszonych ekspertów. Zasad udziału ekspertów w pracach komisji, zapewniania ekspertyz i opinii dotyczy uchwała Prezydium Sejmu przyjęta na podstawie art. 12 pkt 6 i art. 154 ust. 4 Regulaminu Sejmu[85]. W pracach komisji i podkomisji dotyczących projektów ustaw uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając wnioski lub uwagi w zakresie

[83] W VII kadencji Sejmu do rozpatrzenia do komisji skierowano łącznie 1165 projektów ustaw, z czego 843 projekty do jednej komisji, 300 projektów do dwóch komisji, 22 projekty do trzech komisji. W VIII kadencji Sejmu do rozpatrzenia do komisji skierowano łącznie 1209 projektów ustaw, z czego 956 projektów do jednej komisji, 242 projekty do dwóch komisji, 10 projektów do trzech komisji i jeden projekt ustawy do czterech komisji. Dane na podstawie Systemu Informacyjnego Sejmu, stan na 12 września 2019 r.

[84] Wyjątki, o których mowa w tym przepisie, dotyczą art. 18 ust. 2 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024) – decyzja komisji o wystąpieniu ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie osób do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu zapada większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy liczby jej członków. Wyjątki przewidziane w Regulaminie Sejmu: art. 34 ust. 8 w odniesieniu do Komisji Ustawodawczej, która projekty ustaw i uchwał, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem UE lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, może zaopiniować jako niedopuszczalne większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji; w art. 86h Regulaminu Sejmu – przejście sprawozdania przez komisję, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP, następuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków komisji; oraz w art. 138 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym uchwały Komisji do spraw Służb Specjalnych zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby członków Komisji.

[85] Uchwała nr 28 Prezydium Sejmu z 19 kwietnia 1995 r. w sprawie organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z ekspertyz i opinii (niepublikowana).

problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem UE. W takich posiedzeniach zawsze uczestniczą prawnicy Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, czasem również prawnicy Biura Analiz Sejmowych. Szczegóły dotyczące zadań prawników sejmowych w pracach Sejmu i jego organów są określone w regulaminie organizacyjnym Kancelarii Sejmu, który ustala zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych Kancelarii Sejmu.

Rozpatrzenie projektu ustawy na tym etapie polega na omawianiu poszczególnych jednostek redakcyjnych projektu ustawy, co niekiedy poprzedzone jest ogólną dyskusją, chyba że komisja zadecyduje o przyjęciu wniosku o odrzucenie projektu. Przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy komisja może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu ustawy (art. 70a ust. 4 Regulaminu Sejmu). Wysłuchanie publiczne jest fakultatywnym elementem postępowania ustawodawczego na etapie sejmowym. Zostało ono wprowadzone w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (art. 8 ust. 1), przy czym co do zasad przeprowadzenia wysłuchania publicznego ustawa odsyła do Regulaminu Sejmu[86]. W wysłuchaniu publicznym mają prawo wziąć udział podmioty, które zgłoszą zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie określonym w Regulaminie Sejmu, a także podmioty, które zgłosiły już zainteresowanie pracami, w trybie ustawy o działalności lobbingowej, na etapie przygotowania projektu ustawy w rządzie. Szczegółowe omówienie tej instytucji wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Należy jedynie zauważyć, że instytucja ta, mogąca pełnić także funkcję konsultacji społecznych, nie jest szczególnie często stosowana w praktyce[87].

W posiedzeniach komisji (i podkomisji) jest obowiązany uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy (art. 42 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Powinien on wyjaśniać *ratio* poszczególnych propozycji, odpowiadać na pytania uczestników posiedzenia. Podczas rozpatrywania projektu w komisji (podkomisji) Regulamin Sejmu przewiduje możliwość zgłaszania poprawek do projektu. Zgodnie z art. 119 ust. 2 Konstytucji RP prawo ich wnoszenia w czasie rozpatrywania projektu przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom oraz RM. Instytucja poprawki w postępowaniu ustawodawczym jest przedmiotem odrębnego artykułu, w tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że zróżnicowany może być zakres poprawek zgłaszanych w czasie prac w parlamencie w zależności od etapu ich wniesienia. Zgodnie z orzecznictwem TK etap rozpatrzenia projektu ustawy to tzw. wczesny etap postępowania ustawodawczego, na którym nie brakuje czasu na analizę i konsultacje, więc na tym etapie poprawki mogą mieć relatywnie szeroki zakres, co nie oznacza, że nie jest on ograniczony. Poprawki na tym etapie mogą wprowadzać do projektu nowe, istotne treści, musi jednak występować tzw. „tożsamość zakresowa" rozpatrywanego projektu. W cytowanym wyżej wyroku z 24 marca 2004 r. w sprawie K 37/03 Trybunał szeroko wypowiedział się na temat wnoszenia poprawek do projektu ustawy, m.in. podkreśla-

[86] Odnośnie do charakteru instytucji wysłuchania publicznego zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147.

[87] W V kadencji Sejmu przeprowadzono 6 wysłuchań publicznych, w VI kadencji – 12 wysłuchań publicznych, w VII kadencji – 10 wysłuchań publicznych, w VIII kadencji – 3 wysłuchania publiczne (stan na dzień 30 sierpnia 2019 r.), dane na podstawie Systemu Informacyjnego Sejmu.

jąc różnice między inicjatywą ustawodawczą, poprawką wniesioną w trakcie prac w Sejmie oraz poprawką Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm, oraz zaakcentował znaczenie etapu postępowania dla zakresu proponowanych zmian[88]. Zgodnie z art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu poprawki na posiedzeniu komisji (podkomisji) zgłasza się ustnie, a następnie należy przedstawić je na piśmie przewodniczącemu. Co istotne, poprawki powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu. W praktyce parlamentarnej często zdarza się, że konsekwencje te nie są podane w ogóle bądź nie w sposób wyczerpujący, a ich ustalenie spoczywa na legislatorach Biura Legislacyjnego. Takie konsekwencje dla tekstu projektu ustawy powinny też zawierać wnioski mniejszości, czyli wnioski i propozycje poprawek zgłoszone na posiedzeniu komisji, ale przez nią odrzucone, które po zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu komisji[89]. Należy również wspomnieć o regulaminowej możliwości wspólnego rozpatrzenia projektów ustaw. Gdy projekty skierowane do komisji są połączone tematycznie i rozpatrywane w tym samym postępowaniu, komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu. Efektem prac komisji jest wówczas wspólne sprawozdanie o tych projektach (art. 40 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Sposób postępowania w komisji w takim przypadku nie jest jednak określony regulaminowo, a polega na zwyczajowym przyjęciu jednego ze wspólnie rozpatrywanych projektów jako bazowego. Zarówno rozstrzygnięcia co do „połączenia tematycznego" projektów, model postępowania w komisji, jak i konsekwencje, jakie dla toczącego się postępowania z pozostałymi projektami ustaw wywołuje wycofanie jednego z połączonych do wspólnego rozpatrzenia projektów, mogą budzić kontrowersje[90].

Na etapie rozpatrzenia projektu w komisji Marszałek Sejmu na wniosek komisji może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków tych zmian, zwłaszcza finansowych (art. 42 ust. 5 Regulaminu Sejmu). Zgodnie z przepisem Regulaminu Sejmu „ponownie wniesiony" projekt ustawy

[88] W wyroku tym Trybunał stwierdził: „(…) art. 119 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że analiza zgłoszonych poprawek powinna odbywać się przede wszystkim w toku prac komisji. Należy tu podkreślić, że zgodnie z utrwaloną na długo przed wejściem w życie Konstytucji praktyką parlamentarną etap prac w komisjach ma miejsce między I a II czytaniem projektu ustawy. (…) Można więc uznać, że przyjmując art. 119 ust. 3 Konstytucji ustrojodawca w pełni świadomy długo funkcjonującej praktyki parlamentarnej dążył do ograniczenia możliwości wnoszenia poprawek dopiero w II czytaniu, choć możliwości tej całkowicie nie wykluczył. (…) generalnym założeniem (…) jest stopniowe ograniczanie (gradacja) możliwości proponowania zmian w projektowanych rozwiązaniach prawnych (a w szczególności możliwości zgłaszania poprawek) w miarę »przechodzenia« projektu ustawy i uchwalonej przez Sejm ustawy do kolejnych faz postępowania ustawodawczego".

[89] Wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu w trzecim czytaniu jak wnioski i poprawki z drugiego czytania, o czym szerzej w dalszej części. W praktyce parlamentarnej zdarzało się, że jako wniosek mniejszości zgłoszony został cały projekt ustawy, bazujący na projekcie poddanym pierwszemu czytaniu, ale zasadniczo zmodyfikowanym w trakcie prac w komisji. Wniosek ten został następnie, jako najdalej idąca poprawka, przyjęty w trzecim czytaniu. Zob. prace nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1694/IV kadencja).

[90] Szczegółowe omówienie tych zagadnień wykracza poza ramy artykułu. Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zastosowania art. 40 ust. 4 regulaminu Sejmu w odniesieniu do projektów ustaw dotyczących problematyki bioetycznej*, „PS" 2011, nr 2, s. 131-132; P. Radziewicz, *Glosa do wyroku z 11.08.2016 r., K 39/16*, „PiP" 2016, z. 12, s. 125–126. Zob. też przebieg postępowania z obywatelskim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 550/VIII kadencja).

Marszałek Sejmu kieruje wprost do komisji. Należy jednak zauważyć, że ta ciekawa instytucja jest niedoceniana i bardzo rzadko wykorzystywana w praktyce parlamentarnej[91].

Przy okazji omawiania postępowania w komisji między pierwszym a drugim czytaniem należy przypomnieć, że w praktyce parlamentarnej powinny mieć zastosowanie ZTP. Obecnie nie budzi już wątpliwości, że ze względów prakseologicznych powinien stosować je każdy podmiot, który chce poprawnie konstruować akty prawne i poszczególne przepisy oraz poprawnie wyrażać normy prawne w tych przepisach. Dlatego jak zauważa S. Wronkowska, nie jest trafny argument, że ZTP nie wiążą w toku prac w Sejmie czy w Senacie[92]. W wyroku P 15/05 TK odniósł się pośrednio do charakteru prawnego reguł techniki prawodawczej, stwierdzając: „(…) zasady techniki prawodawczej są regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie, wiążącymi rządowego prawodawcę. Także ustawodawca nie powinien od tych zasad odstępować"[93].

Rezultatem rozpatrzenia projektu ustawy w komisji jest przedstawienie Sejmowi sprawozdania, które określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu ustawy (art. 43 ust. 1 Regulaminu Sejmu). W sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie ujednoliconego tekstu projektu (wprowadzone zmiany nie są wyróżnione w tekście) albo o odrzucenie projektu. Posiedzenie komisji po przyjęciu sprawozdania kończy wybór posła sprawozdawcy z jej składu. Zadaniem sprawozdawcy jest poinformowanie izby w trakcie drugiego czytania o zmianach w projekcie proponowanych przez komisję i poszczególnych posłów, o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia, a także o wnioskach mniejszości[94].

Drugie czytanie, które w przeciwieństwie do pierwszego czytania zawsze jest przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu, nie jest etapem tak jednolitym jak pierwsze czytanie. Zasadniczo obejmuje ono przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków (art. 44 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Jednak w przypadku

[91] W IV kadencji Marszałek Sejmu, na wniosek Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, zwrócił się 17 listopada 2004 r. do wnioskodawcy o przepracowanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3374/IV kadencja). W VII kadencji Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka podjęła 22 października 2013 r. uchwałę o wystąpieniu do Marszałka Sejmu o zwrot do wnioskodawcy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (druk sejmowy nr 1217/VII kadencja). W tej samej kadencji Sejmu wniosek o zastosowanie art. 42 ust. 5 Regulaminu Sejmu i zwrot projektu wnioskodawcy został zgłoszony w trakcie prac Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 5 grudnia 2012 r. nad obywatelskim projektem ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 804/VII kadencja), jednak w głosowaniu wniosek ten nie uzyskał większości. Możliwość zastosowania tej instytucji do projektu obywatelskiego jest jednak dyskusyjna. Dane na podstawie Systemu Informacyjnego Sejmu.

[92] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do…*, op. cit., s. 22. Zob. też P. Chybalski, *Opinia w sprawie stosowania „Zasad techniki prawodawczej" w pracach Sejmu*, „PS" 2017, nr 5, s. 143 i n.

[93] Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171.

[94] Szerzej o wadach powołania posła sprawozdawcy na końcu prac komisji i postulatach powoływania sprawozdawcy projektu już we wstępnej fazie prac nad projektem zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze…*, op. cit., s. 94 i n.

kiedy komisje w sprawozdaniu przedstawiają wniosek o odrzucenie projektu, wówczas drugie czytanie (przeprowadzane również na posiedzeniu Sejmu) obejmuje przedstawienie sprawozdania komisji o projekcie oraz debatę, ale bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków (art. 46 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Uzasadnieniem dla takiej modyfikacji przebiegu drugiego czytania jest to, że odrzucenie wniosku komisji o odrzucenie projektu skutkuje skierowaniem go do komisji w celu ponownego rozpatrzenia i przygotowania sprawozdania o projekcie. Przyjęcie przez Sejm wniosku komisji o odrzucenie projektu kończy pracę z projektem ustawy.

Innym, daleko bardziej skomplikowanym przypadkiem jest sytuacja, gdy komisja przygotowuje tzw. poprawione sprawozdanie, które zostanie omówione niżej. Jednak oba wspomniane przypadki mogą prowadzić do tego, że w stosunku do projektu ustawy zostanie przeprowadzone więcej niż jedno drugie czytanie[95].

Wracając do przebiegu drugiego czytania, należy zauważyć, że jego istotnym elementem jest zgłaszanie poprawek i wniosków. Poprawki, które powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu ustawy, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się na piśmie Marszałkowi Sejmu. W praktyce parlamentarnej zdarza się jednak, że nie zawsze poprawki zostają przedstawione ustnie przed zgłoszeniem na piśmie. Prawo wnoszenia poprawek i wniosków na tym etapie postępowania przysługuje wnioskodawcy, Komisji do spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła albo upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu bądź koła – oraz RM (art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Zakres poprawek zgłaszanych w drugim czytaniu jest przedmiotem odrębnego artykułu. Następnie poprawki i wnioski zgłoszone w drugim czytaniu są przekazywana do Biura Legislacyjnego, gdzie przygotowywane jest ich zestawienie (zgodnie z numeracją jednostek projektu ustawy). Co do zasady poprawki kierowane są następnie do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy. Komisje, po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedkładają Sejmowi tzw. dodatkowe sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie (art. 47 ust. 2 pkt 1). A zatem komisje po drugim czytaniu nie mają prawa modyfikacji poprawek (w praktyce sanowane są oczywiste pomyłki pisarskie czy błędy językowe) czy dodawania nowych zmian. Ich rolą jest ocena poprawek i wniosków oraz przedstawienie Sejmowi wniosków w tej sprawie.

W praktyce możemy mieć jeszcze do czynienia z nieco inną sytuacją. Chodzi o przypadek, gdy poprawki i wnioski zgłoszone podczas drugiego czytania nie są kierowane do komisji w opisanej wyżej procedurze, natomiast decyzją Sejmu kierowane są bezpośrednio do trzeciego czytania na posiedzenie Sejmu (art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu). W takim przypadku posłom doręcza się zestawienie poprawek i wniosków na salę obrad plenarnych. Sytuacja taka w praktyce parlamentarnej występuje jednak dość rzadko.

[95] J. Szymanek zauważa jednak, że „Konstytucja (…) w art. 119 ust. 2, stanowi wprost, że »Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach«. Oznacza to nie tylko wprowadzenie instytucji »czytania« (…) do konstytucji, ale również wyraźne określenie liczby czytań, i to bez możliwości jej zmiany – zarówno zmniejszenia, jak i zwiększenia (…)", J. Szymanek, *Czytanie parlamentarne…*, s. 114–115.

Wspomniane wyżej poprawione sprawozdanie może być sporządzone w sytuacji, gdy po przeprowadzeniu drugiego czytania projekt zostanie ponownie skierowany do komisji na wniosek Prezydium Sejmu albo na wniosek samej komisji. Wniosek komisji musi być jednak zaakceptowany przez Prezydium Sejmu. Komisja w takim przypadku ponownie pracuje nad sprawozdaniem o projekcie, które przedstawia Sejmowi w formie tekstu ujednoliconego (tzw. poprawione sprawozdanie). Regulamin Sejmu określa wytyczne, którymi komisja powinna się kierować, pracując nad poprawionym sprawozdaniem. Są to: przeprowadzona dotychczas debata, zgłoszone poprawki i wnioski, wnioski Komisji Ustawodawczej oraz wnioski mniejszości[96]. *Ratio* poprawionego sprawozdania jest możliwość powrotu przez komisję do etapu rozpatrzenia projektu ustawy, a więc otworzenie możliwości zaproponowania nowych zmian, których wprowadzenie na etapie drugiego czytania jest już ograniczone w porównaniu z etapem rozpatrzenia projektu. W założeniu wprowadzenie tej możliwości powrotu do prac miało służyć sanowaniu wadliwych rozwiązań w projekcie ustawy, gdy stwierdzone błędy nie byłyby poprawione poprawkami, które zostały wniesione w drugim czytaniu[97]. Poprawione sprawozdanie trafia następnie na posiedzenie Sejmu, gdzie jest przedmiotem drugiego czytania. Należy zaznaczyć, że nie jest to instytucja stosowana szczególnie często w ostatnich latach – w VI kadencji Sejmu wykorzystano ją czterokrotnie, w VII kadencji również czterokrotnie, w VIII kadencji zaś – dwukrotnie[98].

Warto również wskazać, że wnioskodawca ma prawo wycofać projekt w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania (art. 119 ust. 4 Konstytucji RP). Instytucja ta ma znaczenie ze względu na prawo wnioskodawcy do zachowania tożsamości inicjatywy ustawodawczej i do możliwości rezygnacji z popierania projektu, jeśli projekt pod względem merytorycznym uległ tak znacznym zmianom w toku szczegółowego rozpatrzenia, że wnioskodawca nie utożsamia się już z wniesionym przez siebie projektem[99]. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem[100].

[96] Instytucja poprawionego sprawozdania budzi wątpliwości w doktrynie dotyczące zarówno aspektów merytorycznych, jak i techniczno-legislacyjnych; zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze…*, op. cit., s. 98 i n.

[97] Zob. uzasadnienie do projektu uchwały w spawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 134/IV kadencja).

[98] Na temat stosowania tej instytucji w praktyce zob. P. Kędziora, *Wybrane instytucje...*, op. cit., s. 282 i n.

[99] A. Patrzałek, A. Szmyt, *Prawo wycofania projektu ustawy*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 161.

[100] Z sytuacją taką możemy mieć do czynienia nie tylko ze względu na odstąpienie posła od merytorycznego wspierania rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy, ale także na skutek wygaśnięcia mandatu poselskiego. W praktyce najczęściej występują przypadki wygaśnięcia mandatu ze względu na powołanie lub wybranie w czasie kadencji na stanowisko lub funkcję, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła, wybór w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego bądź ze względu na śmierć posła. Zob. też P. Chybalski, *Wykładnia art. 36 ust. 3 Regulaminu Sejmu – konsekwencje wygaśnięcia mandatów posłów popierających projekt*, (w:) W. Odrowąż-Sypniewski (wybór i oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, Warszawa 2010, s. 240 i n.

Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji (w którym komisja przedstawia swoje stanowisko w odniesieniu do poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu), a jeśli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz głosowanie (art. 49 Regulaminu Sejmu). To właśnie głosowanie jest zasadniczym elementem trzeciego czytania. Sposób głosowania wniosku o odrzucenie projektu, poprawek (zgłoszonych w drugim czytaniu), wniosków mniejszości (zgłoszonych na etapie prac komisji), które traktowane są jak poprawki, oraz całości projektu uregulowane zostały szczegółowo w Regulaminie Sejmu. Zgodnie z art. 50 Regulaminu Sejmu porządek głosowania jest następujący: głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony, głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach, oraz głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek. W trakcie trzeciego czytania Marszałek Sejmu może odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy i skierować ten projekt do komisji, które go rozpatrywały, lub do Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia opinii, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Przygotowana przez komisję opinia powinna zawierać również stanowisko komisji w sprawie przyjęcia albo odrzucenia projektu ustawy przez Sejm. Obowiązujące w tym brzmieniu od 2002 r. przepisy dotyczące odroczenia głosowania nie znalazły jednak dotychczas zastosowania w praktyce parlamentarnej.

Przepisy Regulaminu Sejmu określają również terminy przeprowadzenia kluczowych faz postępowania ustawodawczego na etapie sejmowym. Są to zazwyczaj terminy określone jako minimalne i mają zagwarantować możliwość zapoznania się posłów z dokumentami w trakcie postępowania. W trybie ogólnym pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej (art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu), a drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Jednocześnie art. 51 Regulaminu Sejmu, określany niekiedy jako regulujący „przyspieszone postępowanie ustawodawcze", przewiduje szczególny tryb skracania terminów i stanowi, że Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw przez: przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji albo przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji. Przepis zastrzega korzystanie z tego mechanizmu do „szczególnie uzasadnionych wypadków", jednak może budzić zastrzeżenia znaczna częstotliwość stosowania tego mechanizmu w praktyce parlamentarnej[101].

[101] Na temat odpowiednich ram czasowych postępowania ustawodawczego zob. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31.

Udział Senatu w pracach nad ustawą uchwaloną przez Sejm

Po zakończeniu trzeciego czytania Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi (na tym etapie informacyjnie) potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy (art. 52 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Niezwłoczność w praktyce determinowana jest czasem koniecznym do przygotowania przez służby legislacyjne (Biuro Legislacyjne) tekstu ustawy po głosowaniach w trzecim czytaniu, co jest zależne od obszerności i stopnia złożoności tekstu (liczby i treści przyjętych przez Sejm poprawek, które po głosowaniu należy wprowadzić do tekstu ustawy, m.in. porządkując numerację jednostek redakcyjnych)[102].

Kolejnym etapem postępowania jest rozpatrzenie ustawy uchwalonej przez Sejm w Senacie. Model postępowania w Senacie odpowiada założeniom dwuizbowości asymetrycznej (nierównorzędnej). Senat, aby wypowiedzieć się w przedmiocie ustawy, co do zasady ma 30 dni, w przypadku ustawy pilnej 14 dni, budżetowej zaś – 20 dni, od dnia jej przekazania. Zgodnie z art. 121 Konstytucji RP Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Szczegółowo tryb rozpatrzenia ustawy w Senacie określa Regulamin Senatu. Ustawa podlega rozpatrzeniu przez właściwe komisje senackie przygotowujące projekt uchwały Senatu, w którym proponują przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie do jej tekstu poprawek bądź też odrzucenie ustawy[103]. Na posiedzenie komisji, na którym rozpatrywana jest ustawa uchwalona przez Sejm, przewodniczący komisji zaprasza upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy projektu tej ustawy i posła sprawozdawcę. W czasie prac komisyjnych legislatorzy senackiego Biura Legislacyjnego przedstawiają opinię o projekcie ustawy, która obok opisu przedmiotu ustawy i przebiegu prac legislacyjnych zawiera uwagi prawnolegislacyjne do ustawy. Przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby[104]. Projekt uchwały komisji jest przedstawiany Senatowi przez sprawozdawcę, który omawia zgłoszone wnioski, wyjaśniając ich skutki oraz konsekwencje legislacyjne. W czasie dyskusji nad danym punktem na posiedzeniu Senatu senatorowie mają prawo składać podpisane wnioski o charakterze legislacyjnym. W przypadku zgłoszenia wniosków legislacyjnych albo gdy w projektach uchwał, przedstawionych przez właściwe komisje, przyjęte zostały odmienne wnioski, Marszałek Sejmu po przeprowadzeniu dyskusji za-

[102] W praktyce ten czas wynosi od kilkunastu minut po głosowaniach w przypadku prostych i niewielkich tekstów do nawet kilku dni przy tekstach wyjątkowo skomplikowanych.

[103] Regulamin Senatu w art. 15 wymienia 16 komisji stałych, których przedmiotowy zakres działania określa załącznik do Regulaminu Senatu. Stan na 9 września 2019 r. Ponadto Senat, zgodnie z art. 13 ust. 1 Regulaminu Senatu, może powoływać komisje nadzwyczajne do realizacji określonych zadań, choć w praktyce parlamentarnej są one powoływane bardzo rzadko.

[104] Ustalenie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Senatu i jego organów, powoływania doradców oraz korzystania z opinii i ekspertyz należy do kompetencji Prezydium Senatu. Zob. uchwała nr 49 Prezydium Senatu z 17 listopada 1995 r. w sprawie zasad organizowania doradztwa na rzecz Senatu i jego organów.

rządza przerwę w celu ustosunkowania się do tych wniosków przez właściwe komisje. Komisje, które obradują wspólnie, przedstawiają w sprawozdaniu zestawienie wniosków zgłoszonych przez komisje i wniosków senatorów zgłoszonych w toku dyskusji. Następnie Senat podejmuje w głosowaniu stosowną uchwałę w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm[105]. Istotnym zagadnieniem na tym etapie prac parlamentarnych jest zakres poprawek senackich do ustawy. Nie jest on ustalony konstytucyjnie, natomiast sporo miejsca poświęcił tej tematyce TK. Wskazywał m.in. na konieczność odróżnienia instytucji poprawki, która ze swej istoty ma ograniczony zakres, od inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z orzecznictwem TK zakres poprawek Senatu uzależniony jest od tego, czy mamy do czynienia z poprawkami zgłaszanymi do nowelizacji, czy też do ustawy nowej, regulującej całościowo jakieś zagadnienie. Jednak podstawowe znaczenie dla oceny zakresu poprawek Senatu ma ugruntowany podział wskazujący na „szerokość" poprawek, która określa granice przedmiotowe regulowanej materii, i „głębokość" poprawek, która dotyczy modyfikacji materii zawartej w ustawie, jednak w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy[106].

Podjętą przez Senat uchwałę dotyczącą rozpatrywanej ustawy Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu. Należy zwrócić uwagę, że Sejm nie ma prawnie oznaczonego terminu na rozpatrzenie uchwały Senatu, co bywa poddawane krytyce w doktrynie[107]. Zgodnie z art. 54 ust. 1 Regulaminu Sejmu uchwała kierowana jest do rozpatrzenia przez komisje, które rozpatrywały projekt ustawy[108]. Rozpatrzenie przez komisje, podobnie jak w przypadku poprawek z drugiego czytania, polega na zaopiniowaniu poprawek, czego efektem jest sprawozdanie komisji, w którym komisje przedstawiają Sejmowi wniosek o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości (art. 54 ust 3 Regulaminu Sejmu). Należy zaznaczyć, że komisje nie mają prawa modyfikacji propozycji Senatu. Na posiedzenie komisji zapraszany jest senator reprezentujący komisję senacką, która pracowała nad projektem, ale jego nieobecność nie wstrzymuje rozpatrzenia uchwały Senatu. Ewentualne uwagi prawno-legislacyjne do propo-

[105] Odsetek ustaw, do których Senat zgłosił poprawki lub wnioski o odrzucenie, w stosunku do wszystkich ustaw uchwalonych przez Sejm kształtował się następująco: w IV kadencji Sejmu – 56%, w V kadencji – ponad 51%, w VI kadencji – 50%, w VII kadencji – 38%, natomiast w VIII kadencji Sejmu wynosił 23%. Dane na podstawie Systemu Informacyjnego Sejmu, stan na 9 września 2019 r.

[106] Zob. np. orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93, OTK ZU 1993, poz. 39; Orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 35; wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61.

[107] P. Chybalski, *Komentarz do art. 121*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 515.

[108] Jak wynika z wcześniejszych rozważań, nie zawsze jednak projekt ustawy kierowany jest do rozpatrzenia do komisji po pierwszym czytaniu, może zatem pojawić się wątpliwość, czy możliwe jest skierowanie uchwały Senatu do komisji, skoro nie było komisji, które projekt rozpatrywały. W takim przypadku należy odejść od wykładni językowej i wskazać komisję właściwą przedmiotowo w celu rozpatrzenia uchwały Senatu. Choć Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może również rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji (art. 54 ust. 8).

zycji Senatu (dotyczące m.in. zakresu zgłoszonych poprawek) przedstawia uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu.

Następnie Sejm rozpatruje sprawozdanie komisji. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 ust. 3 Konstytucji RP). Formuła głosowania propozycji Senatu powtórzona jest również w Regulaminie Sejmu[109]. Sejm nie może uchylić się od rozpatrzenia propozycji Senatu, na Sejmie spoczywa konstytucyjny obowiązek rozpatrzenia prawidłowo uchwalonych poprawek Senatu. Jak wynika z orzecznictwa TK, nie można przyjąć, że w razie uchylenia się Sejmu od tego obowiązku poprawki te zostały automatycznie przyjęte. Oznacza to natomiast pominięcie obligatoryjnego etapu procesu ustawodawczego, a przedstawiona w takiej sytuacji Prezydentowi RP do podpisu ustawa nie jest ustawą przyjętą przez obie izby parlamentu[110].

Następnie, zgodnie z art. 56 Regulaminu Sejmu, niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu, co w praktyce oznacza przygotowanie tekstu przez sejmowych legislatorów, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi RP tekst ustawy potwierdzony swoim podpisem. Również po uzyskaniu informacji, że Senat przyjął ustawę bez poprawek albo po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu (w praktyce parlamentarnej takie przypadki nie występują), Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi. Przesłanie Prezydentowi tekstu ustawy kończy postępowanie ustawodawcze w parlamencie, choć nie proces legislacyjny. Kolejny etap to podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia. Etap ten, ze względu na wspomniane wyżej konstytucyjne uprawnienia Prezydenta, może mieć złożony przebieg. Omówienie fazy postparlamentarnego etapu procesu legislacyjnego wykracza poza ramy artykułu.

Na zakończenie należy wspomnieć o zasadzie dyskontynuacji prac parlamentu. Jest to zasada prawa konstytucyjnego, która nie wynika wprost z przepisów. Przepisy określają natomiast wyjątki od tej zasady np. w art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[111]. Zasada dyskontynuacji przejawia się w tym, że wraz z końcem kadencji parlamentu projekty ustaw, które nie zostały uchwalone przez Sejm, ale także ustawy, które zostały przeka-

[109] Na temat posłużenia się przez Marszałka Sejmu inną formułą podczas głosowania nad poprawkami Senatu zob. wyrok TK z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt Kp 4/15, OTK ZU A/2017, poz. 72, w którym Trybunał stwierdził: „(…) posłużenie się przez Marszałek Sejmu niedopuszczalną – w ocenie Wnioskodawcy – formułą językową podczas poddawania pod głosowanie poprawek Senatu, nie zasługuje na uwzględnienie. (…) Zdaniem Trybunału, jeśli jednak dojdzie do innego głosowania – tj. tak jak w rozpatrywanej sprawie, w której posłowie głosowali za przyjęciem poprawek senackich i z takiego głosowania można wywieść, że Sejm nie odrzucił uchwały Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, to należy uznać, że skutecznie przeprowadzono głosowanie, o którym mowa w art. 121 ust. 3 Konstytucji RP. W takim wypadku wynik głosowania musi jednak bezwzględnie znaleźć odzwierciedlenie w ostatecznym tekście ustawy. Ustawa musi zawierać przyjęte poprawki i taką wersję Marszałek Sejmu ma obowiązek przekazać Prezydentowi do podpisu".

[110] Zob. orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 35.

[111] Przepis ten stanowi, że: „[P]rojekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm na-

zane do Senatu, lecz etap prac parlamentarnych nie został w stosunku do nich zakończony, nie dochodzą do skutku, a postępowanie z nimi uznaje się za zakończone. Dla podjęcia postępowania ustawodawczego w nowej kadencji konieczne jest ponowne wykonanie inicjatywy ustawodawczej[112].

Podsumowanie

Parlamentarny etap procesu legislacyjnego, będący jedną z faz procesu ustawodawczego (obok etapu przedparlamentarnego i postparlamentarnego), ma złożony charakter. Jest to etap, który w znacznym stopniu decyduje o kształcie uchwalonego prawa. Wiele elementów tego etapu postępowania zostało uregulowanych na poziomie konstytucyjnym (zasada trzech czytań, prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w trakcie prac sejmowych przez wnioskodawcę, posłów i RM, prawo Marszałka Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji, prawo wnioskodawcy do wycofania projektu do czasu zakończenia drugiego czytania, większość wymagana do uchwalenia ustawy, rola Senatu w procesie ustawodawczym czy sposób rozpatrzenia propozycji Senatu przez Sejm). Zagadnienia te znajdują następnie uszczegółowienie w przepisach regulaminów Sejmu i Senatu, które uchwalane są przez same izby, co jest wyrazem konstytucyjnej zasady autonomii organizacyjnej parlamentu. Regulaminy izb były przedmiotem oceny TK. Zdaniem Trybunału są one aktami wykonawczymi do Konstytucji RP, będąc również aktami normatywnymi.

Sposób ukształtowania niektórych instytucji procesu ustawodawczego na gruncie Regulaminu Sejmu budzi zastrzeżenia doktryny (np. przyznanie inicjatywy ustawodawczej komisji sejmowej, ustalenie progu poparcia dla inicjatywy poselskiej na 15 posłów, sposób ukształtowania niektórych elementów drugiego czytania projektu ustawy czy odstąpienie od indywidualnego charakteru poprawek poselskich zgłaszanych w drugim czytaniu). Zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego jest jednym z aspektów konstytucyjnej zasady legalizmu. Ewentualne złamanie procedury na etapie parlamentarnym (wynikające z naruszenia przepisów konstytucyjnych, ale również w pewnym zakresie przepisów regulaminów) może skutkować uznaniem ustawy za niekonstytucyjną przez TK. Poza Konstytucją RP i regulaminami izb niektóre elementy postępowania ustawodawczego wynikają z ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Projekt ustawy wniesiony do laski marszałkowskiej musi odpowiadać powszechnie przyjętym zasadom redagowania aktów prawnych, które wynikają z ZTP. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które odpowiada wymogom wynikającym z Regulaminu Sejmu. Centralnym pojęciem postępowania ustawodawczego na etapie sejmowym jest konstytucyjna zasada trzech

stępnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy. W takim wypadku Marszałek Sejmu zarządza ponowne drukowanie projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom".

[112] Zob. L. Garlicki, *Uwaga 33. do art. 98 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 32 i n.; zob. też. A. Preisner, *Skutki upływu kadencji Sejmu dla prac nad projektem ustawy*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 188 i n.

czytań. Szczegółowo elementy poszczególnych czytań i miejsce ich przeprowadzania zostały określone w Regulaminie Sejmu. Każde z trzech czytań projektu ustawy ma odmienny przebieg i funkcję. Istotne znaczenie w czasie postępowania w Sejmie oraz w Senacie ma konstytucyjne prawo zgłaszania poprawek. Szczegółowe określenie miejsca i formy zgłaszanych poprawek wynika z regulaminów. Natomiast jak wielokrotnie podkreślał TK, zakres merytoryczny poprawek ulega ograniczeniu wraz z zaawansowaniem etapów postępowania ustawodawczego. Szczególne miejsce w orzecznictwie Trybunału zajmuje analiza zakresu poprawek senackich do ustawy. Trybunał wielokrotnie podkreślał różnice między pojęciem poprawki i inicjatywy ustawodawczej. To właśnie orzecznictwo TK ma znaczący wpływ na wykładnię wielu instytucji procesu ustawodawczego. Poza przepisami i orzecznictwem trybunalskim na etapie postępowania w parlamencie istotną rolę odgrywa również zwyczaj.

Artykuł nie wyczerpuje problematyki postępowania ustawodawczego na etapie parlamentarnym. Nie było w nim miejsca na omówienie np. tzw. trybów szczególnych postępowania ustawodawczego, o których mowa w Regulaminie Sejmu (postępowanie z pilnymi projektami ustaw, postępowanie z projektami ustaw o zmianie Konstytucji RP, postępowanie z projektami kodeksów, postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo UE, postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa). Postępowania te różnią się w szczegółach od przedstawianego trybu ogólnego np. określeniem terminów postępowania, wymogami dotyczącymi poprawek czy wniosków mniejszości albo też wskazaniem właściwych komisji. Wiele z opisanych w artykule instytucji wymagałoby również dokładniejszej analizy w świetle praktyki i orzecznictwa.

Złożone procedury w Sejmie i w Senacie, określone szczegółowo w regulaminach izb, mają stanowić gwarancję, że uchwalane prawo będzie dobrze przemyślane oraz prawidłowe pod względem prawnolegislacyjnym. Sekwencyjność, rozłożenie w czasie, procedury kontrolne – to wszystko sprzyjać ma stworzeniu warunków powstawania dobrego prawa. Od strony konstrukcyjnej postępowanie w parlamencie z pewnością nie jest wolne od wad, dając pole do dyskusji na temat racjonalizacji niektórych instytucji. Jednak generalnie należy stwierdzić, że przestrzeganie istniejących wymogów proceduralnych, nieczynienie zasady z wykorzystania instytucji wyjątkowych – „awaryjnych", daje pole do racjonalnego tworzenia prawa. Proces ustawodawczy jest jednocześnie procesem politycznym, wobec czego zawsze będzie uzależniony od poziomu kultury politycznej i prawnej jego uczestników. Należy o tym pamiętać, rozważając m.in. wpływ procedur na jakość tworzonego prawa.

dr Katarzyna GRZELAK-BACH
Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego, UKSW
wykładowca w projekcie LEGIS

ZNACZENIE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA ORAZ TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W PROCESIE LEGISLACYJNYM

Wprowadzenie

Multicentryczny system prawny skupia w sobie wiele systemów prawnych obowiązujących na terytorium danego państwa, obejmuje bowiem prawo krajowe, prawo międzynarodowe, w tym także prawo UE. Organy odpowiedzialne za jakość legislacji krajowej powinny zatem brać pod uwagę standardy prawnomiędzynarodowe, również te wywiedzione z dorobku orzeczniczego trybunałów międzynarodowych[1]. Dysfunkcyjność prawa objawia się głównie poprzez negatywną ocenę wyniku jego stosowania, najczęściej w postaci orzeczeń sygnalizujących naruszenie praw i wolności człowieka[2]. **Ingerencja ustawodawcy w sferę chronioną normami prawa międzynarodowego, w tym także normami prawa UE oraz dorobku wynikającego z prac**

[1] A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018, s. 368–369.

[2] Zob. J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004, s. 68–82, 85–93; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 220–267; R. Mizerski, *Podstawy obowiązku ustanowienia i stosowania krajowych gwarancji proceduralnych w systemie Europejskiej konwencji praw człowieka*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2013, nr 4, s. 92; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015, s. 49–51; T. Jasudowicz, *Zgwałcenie w świetle orzecznictwa strasburskiego – w poszukiwaniu wniosków pożytecznych dla prawa i praktyki polskiej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2016, nr 7, s. 115; E.H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016, s. 249–271.

RE, wymaga od prawodawcy szczególnej uwagi w procesie stanowienia prawa[3]. Uwzględnienie wymowy orzecznictwa, zwłaszcza jeśli jest one kierowane przeciwko Polsce, w silnym stopniu powinno oddziaływać na legislację krajową, ponieważ nieustanny rozwój w kierunku aspirowania Polski do czołówki państw dojrzałych demokracji zobowiązuje do wytężonej pracy[4]. Nie tylko wyroki ETPC, ale także orzeczenia TSUE ukazują rysy w krajowym systemie norm, co stanowić powinno sygnał do refleksji[5]. Świadomość nieprawidłowości to już pierwszy krok do zmian, obiektywni komentatorzy zaś, jakimi są trybunały międzynarodowe, częstokroć muszą o tym prawodawcy krajowemu przypominać.

Państwa, przystępując do różnego rodzaju organizacji, z jednej strony przyjmują pewien dorobek – w przypadku UE *acquis communautaire*, a w przypadku RE zasad przyjętych w tej organizacji. Obserwując pewien trend, można jednak odnieść wrażenie, że dorobek orzeczniczy TSUE oraz ETPC nie był nigdy traktowany jako samodzielny element wpływający na prawodawstwo państw członkowskich czy też państw stron.

Realizacja zobowiązań prawnomiędzynarodowych nierozerwalnie łączy się z prowadzeniem polityki zagranicznej. Polega na konstytucyjnie i ustawowo określonej działalności organów państwa związanej z regulowaniem stosunków między RP a podmiotami międzynarodowymi oraz innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. **Konstytucja RP dzieli kompetencję do prowadzenia polityki zagranicznej między RM, Prezydenta RP oraz Sejm i Senat, przy czym tylko rządowi przypisana jest wprost kompetencja „prowadzenia polityki zagranicznej"**[6]. Zgodnie z art. 146 ust. 1–2 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP[7] organem odgrywającym w Polsce przewodnią rolę w wykonywaniu wyroków ETPC oraz realizacji wytycznych wynikających z orzeczeń TSUE jest RM[8], jednakże w ścisłej kooperacji z Sejmem i Senatem[9]. Krajowy proces legislacyjny jest wielowymiarowy z uwagi na możliwość udziału różnych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą oraz ze względu na jego złożoność[10]. Etap rządowy to udział wielu wyspecjalizowanych podmiotów czuwających nad prawidłowością transpozycji prawa UE

[3] Triada wymogów stawianych każdej ingerencji ustawodawcy w prawa człowieka – test legalności, celowości, konieczności – zob. R. Mizerski, *Test legalności w systemie Europejskiej konwencji praw człowieka*, Warszawa 2009.

[4] Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 688–730.

[5] Zob. A. Trubalski, *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, Warszawa 2016, s. 182–186.

[6] Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 303–307; W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 342–354; A. Sylwestrzak, *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władz*, (w:) J. Ciapała, P. Mijał (red.), *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, Warszawa 2017, s. 320–335.

[7] A. Ciżyńska, J. Karakulski, K. Kos, J. Pyłko, *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017, s. 216–219.

[8] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

[9] Zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń…*, op. cit., s. 51–56.

[10] Zob. A. Bodnar, D. Pudzianowska, *Uwzględnianie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie legislacyjnym*, (w:) *Rola orzecznictwa w systemie prawnym, materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2015, s. 103–110.

czy też wdrażania norm prawa międzynarodowego, takich jak m.in. RCL, RL, KSE[11] oraz CAS[12]. W toku prac parlamentarnych procedowane są przedłożenia nie tylko rządowe – rozpatrywaniu podlegają również projekty obywatelskie, poselskie, senackie oraz prezydenckie. Projekty te poddawane są licznym analizom oraz pracom w komisjach parlamentarnych, w których uczestniczą eksperci oraz legislatorzy, sygnalizujący mankamenty przedłożeń z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa UE czy też międzynarodowego prawa człowieka[13].

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jego wpływ na krajowy proces legislacyjny

W procesie wdrażania szeregu unijnych aktów prawnych[14] często pojawia się konieczność dodatkowej interpretacji zakresu stosowania prawa UE na gruncie polskiego systemu prawnego. Tę lukę w sensie prawnym powinno wypełniać orzecznictwo TSUE[15].

Zgodnie z orzecznictwem TSUE organy państw członkowskich są obowiązane do podejmowania działań (lub ich zaniechania) zgodnych z treścią norm dyrektyw – nawet w sytuacji, gdy dyrektywy nie zostały prawidłowo transponowane do prawa krajowego[16]. TSUE zdecydowanie przyjmuje pierwszeństwo prawa unijnego przed wszystkimi normami prawa krajowego, także zawartymi w Konstytucji RP[17].

Na mocy art. 258 TFUE KE, jako strażniczka traktatów, posiada uprawnienia do podjęcia kroków prawnych przeciwko państwu członkowskiemu, które nie przestrzega swoich zobowiązań wynikających z prawa UE[18]. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego rozpoczyna się wystosowaniem do danego państwa członkowskiego prośby o informacje („wezwanie do usunięcia uchybienia"), na którą należy odpowiedzieć w określonym terminie, wynoszącym zazwyczaj dwa miesiące. Jeżeli KE uzna przekazane informacje za niewystarczające i stwierdzi, że dane państwo członkowskie nie spełnia swoich zobowiązań wy-

[11] Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2078, z późn. zm.); https://www.gov.pl/web/dyplomacja/komitet-do-spraw-europejskich (dostęp: 9.09.2019).

[12] Zob. ustawa o RM; Regulamin pracy RM.

[13] Zob. pełne zapisy posiedzeń komisji sejmowych oraz senackich, podczas których odbywają się debaty na temat przedłożonych projektów ustaw: https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyny.xsp oraz https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/ (dostęp: 3.09.2019).

[14] Zob. W. Białończyk, Ł. Kasiak, *Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 107–110.

[15] Zob. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 381–403.

[16] Por. orzeczenie C-431/92 Commission v. Germany, Zb. Orz. 1995, s. I-2189.

[17] Zob. wyroki TSUE: C-6/64 Costa; 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal; C-224/97 Ciola v. Land Vorarlberg; C-10-22/97 Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 i in.; w sprawach połączonych C-87/02, C-391/02, C-403/02 postępowanie karne v. Silvio Berlusconiemu, Sergio Adelchiemu, Marcello Dell'Utriemu i in.; C-105/03 postępowanie karne v. Maria Pupino. Wyroki dostępne również na: http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl.

[18] Bieżące dane dotyczące postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich znajdują się na stronie: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en (dostęp: 10.09.2019).

nikających z prawa UE, może przesłać formalne wezwanie do zapewnienia zgodności z prawem UE (tzw. „uzasadnioną opinię") i poinformowania KE o środkach podjętych w celu zastosowania się do jej wezwania w określonym terminie, wynoszącym zazwyczaj dwa miesiące. W przypadku gdy państwo członkowskie nie zapewni zgodności z prawem UE, KE może podjąć decyzję o skierowaniu sprawy do TSUE. Niemniej jednak w około 95 procentach spraw o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskie wywiązują się ze swoich obowiązków wynikających z unijnego prawodawstwa, zanim sprawy te zostaną przekazane do TSUE[19]. Jeżeli w TSUE zapadnie wyrok przeciwko państwu członkowskiemu, musi ono podjęć niezbędne środki w celu zastosowania się do orzeczenia[20].

Ustawodawstwo polskie również staje się przedmiotem zainteresowania ze strony KE i TSUE, co skutkuje orzeczeniami wpływającymi na kształt krajowego porządku prawnego. Ciekawym przykładem potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zainicjowanych najpierw obowiązkiem transpozycji przepisów prawa UE oraz późniejszą negatywną oceną prawidłowości wdrożenia norm w przepisach ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[21] jest orzeczenie TSUE z 13 czerwca 2018 r.[22] W 2016 r. KE wszczęła[23] przeciwko RP postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w kwestii niewłaściwej transpozycji tzw. dyrektywy kolejowej[24]. KE zarzuciła Polsce niezapewnienie niezależności pod względem organizacyjnym, prawnym i decyzyjnym organu dochodzeniowego, tj. Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych (PKBWK), jak wymagał tego art. 21 ust. 1 dyrektywy kolejowej. TSUE w swoim orzeczeniu z 13 czerwca 2018 r.[25] stwierdził brak odpowiedniego zagwarantowania niezależności organizacyjnej i decyzyjnej PKBWK od zarządcy infrastruktury kolejowej – PKP PLK SA, nad którym nadzór właścicielski sprawuje w imieniu Skarbu Państwa minister właściwy

[19] Sprawozdanie roczne za 2018 r. wykazuje niewielki wzrost (o 0,8 proc.) liczby wszczętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (1571 w porównaniu z 1559 w 2017 r.). W 2018 r. liczba nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych z opóźnieniami w transpozycji gwałtownie spadła o jedną czwartą (z 558 spraw w 2017 r. do 419 w 2018 r.). W zeszłym roku KE skierowała do TSUE sprawy przeciwko 5 państwom członkowskim, domagając się nałożenia kar finansowych. Są to Słowenia (skargi: C-628/18, C-69/18 i postanowienie C-188/18), Hiszpania (skargi: C-430/18, C-165/18 i C-164/18) oraz Belgia (skarga C-676/18), Irlandia (skarga C-550/18) i Rumunia (skarga C-549/18); https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2018-annual-report-monitoring-application-eu- law_pl_0.pdf (dostęp: 4.09.2019).

[20] Zob. B. Pawłowski, *Rola Sejmu w wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, (w:) B. Pawłowski (oprac.), *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 40–41.

[21] Dz. U. z 2019 r. poz. 710, 730 i 1214 z późn. zm.

[22] Sprawa nr C-530/16, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=PL&num=C-530/16 (dostęp: 23.08. 2019).

[23] Skarga wniesiona w dniu 18 października 2016 r. – KE przeciwko RP (Dz. Urz. UE C 14 z 16.01.2017, str. 24).

[24] Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei) (Dz. Urz. UE L 164 z 30.04.2004, str. 44, z późn. zm.).

[25] Dz. Urz. UE C 276 z 06.08.2018, str. 2.

do spraw transportu. Podkreślił, że „pojęcie »niezależności« (...) nie zostało (...) zdefiniowane w dyrektywie 2004/49. Należy zatem uwzględnić jego zwyczajowe znaczenie. W przypadku organów państwowych niezależność oznacza zwykle status, który zapewnia danemu organowi możliwość swobodnego działania w stosunku do podmiotów, wobec których należy zapewnić jego niezależność, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji czy nacisków"[26]. TSUE stwierdził, że KE nie wykazała naruszenia w zakresie niezależności PKBWK pod względem prawnym od zarządcy infrastruktury lub przedsiębiorstwa kolejowego kontrolowanych przez ministra właściwego do spraw transportu, gdyż bycie częścią ministerstwa i brak osobowości prawnej nie wskazują jako takie na brak niezależności PKBWK pod względem prawnym od PKP PLK SA będącego zarządcą infrastruktury kolejowej oraz przedsiębiorstwa kolejowego PKP SA. W ocenie TSUE „dyrektywa 2004/49 nie zakazuje samego usytuowania podmiotu dochodzeniowego w strukturze ministerstwa właściwego do spraw transportu"[27]. Analizując niezależność PKBWK pod względem organizacyjnym, TSUE wskazał na przyznane przez przepisy krajowe szerokie dyskrecjonalne uprawnienie ministra właściwego do spraw transportu do powoływania i odwoływania wszystkich stałych i doraźnych członków PKBWK, a także na fakt uzależnienia funkcjonowania organu od struktury ministerstwa właściwego do spraw transportu oraz uzależnienie od środków finansowych przyznawanych przez ww. ministra. Zdaniem TSUE taki stan rzeczy może powodować powstanie konfliktu interesów, ponieważ minister właściwy do spraw transportu, sprawując nadzór właścicielski nad PKP PLK SA, może wpływać na prowadzenie prac przez PKBWK w taki sposób, aby polski organ dochodzeniowy nie wykazywał naruszeń lub błędów PKP PLK SA, które mogły spowodować powstanie danego zdarzenia kolejowego. Wszystkie te czynniki przesądziły o uznaniu, że Polska nie zapewniła niezależności organizacyjnej PKBWK, co doprowadziło w konsekwencji do stwierdzenia, iż RP uchybiła swoim zobowiązaniom w zakresie prawidłowej implementacji dyrektywy kolejowej.

Odpowiedzią na orzeczenie było rozpoczęcie przez rząd prac legislacyjnych zmierzających do wykonania przedmiotowego orzeczenia[28], zakończonych uchwaleniem ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym[29]. Realizując wytyczne TSUE, przewidziano odebranie ministrowi właściwemu do spraw transportu zadań związanych z funkcjonowaniem PKBWK i przypisanie ich ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz wprowadzenie szeregu zmian w za-

[26] Ibidem, nb. 67.

[27] Ibidem, nb. 74–77.

[28] Projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym z 8 kwietnia 2019 r., przedłożony przez Ministra Infrastruktury; https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321502 (dostęp: 2.09.2019).

[29] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. poz. 1979) – ustawa w zakresie swojej regulacji uzupełnia wdrożenie dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikacje w zakresie bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L 164 z 30.04.2004, str. 44, Dz. Urz. UE L 191 z 18.07.2008, str. 1, Dz. Urz. UE L 345 z 23.12.2008, str. 62, Dz. Urz. UE L 313 z 28.11.2009, str. 65, Dz. Urz. UE L 217 z 18.08.2010, str. 14, Dz. Urz. UE L 252 z 19.09.2012, str. 58, Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. 32, oraz Dz. Urz. UE L 201 z 10.07.2014, str. 9).

kresie powoływania i odwoływania członków PKBWK. W wyniku wprowadzenia projektowanych zmian została wzmocniona gwarancja niezależności działania PKBWK od podmiotów rynku kolejowego[30]. W związku z wykonaniem wyroku TSUE w sprawie C-530/16 wzmocniono gwarancje niezależności działania PKBWK od podmiotów rynku kolejowego i wprowadzono odpowiednie zmiany w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, zwanej dalej „ustawą", w zakresie rozdziału 5a „Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych", polegające w szczególności na wyłączeniu PKBWK ze struktury organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu i włączeniu jej do struktury organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych podlegają formacje (Policja, Państwowa Straż Pożarna), które również prowadzą czynności na miejscu wypadku kolejowego. Ponadto organizacyjne przypisanie PKBWK do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych, poza zapewnieniem niezależności PKBWK od podmiotu sprawującego nadzór właścicielski nad zarządcami infrastruktury kolejowej, stanowi rozwiązanie, które nie generuje dodatkowych wydatków budżetu państwa oraz zapewnia szybkie wykonanie ww. wyroku TSUE. W celu zapewnienia większej niezależności działań PKBWK dookreślone zostały kryteria wyboru jej przewodniczącego[31].

Opisany przypadek pokazuje, jak istotna jest możliwość zainicjowania oraz przeprowadzenia procedury, której celem będzie kontrola prawidłowego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Jeżeli proces transpozycji prawa UE do systemu krajowego nie zostanie przeprowadzony lub też zostanie przeprowadzony wadliwie, to nie dojdzie do prawidłowego wykonania prawa UE. Wówczas prawo UE nie uzyska w systemie prawnym RP przymiotu obowiązywania, a co za tym idzie – cechy skuteczności, co mogłyby mieć określone konsekwencje prawne np. dla rodzin ofiar katastrofy w ruchu kolejowym, badanej przez podmiot niespełniający przymiotu niezależności.

Warto w tym miejscu przywołać inne orzeczenia TSUE skierowane przeciwko Polsce, ukazując złożoność prezentowanej tematyki. Przykładowo orzeczeniem, które miało wpływ na kształt polskiego systemu prawnego, był wyrok TSUE z 16 listopada 2017 r. Kozuba Premium Selection sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Warszawie[32], wydany w postępowaniu również zainicjowanym przez NSA. Za niezgodne z prawem UE uznano przepisy, które wymagały do zwolnienia z podatku VAT w związku z dostawą budynków, by pierwsze zasiedlenie budynku następowało w ramach czynności podlegającej opodatkowaniu. Realizując wytyczne zawarte w orzeczeniu TSUE, RM podjęła kroki legislacyjne, które zakończyły się uchwaleniem 13 sierp-

[30] Zob. Ocena prawna rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (druk sejmowy nr 3668), Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, autor: P. Kościelny, http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3668 (dostęp: 27.08.2019).

[31] Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, druk sejmowy nr 3668/VIII kadencja.

[32] Dz. Urz. UE C 22 z 22.01.2018, str. 11.

nia 2019 r. ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw[33].

Warto również odnotować wyrok z 7 listopada 2013 r. wydany w sprawie C-90/12 KE przeciwko RP[34], w którym TSUE stwierdził naruszenie zobowiązań ciążących na państwie członkowskim przez niepodjęcie środków niezbędnych do zastosowania się do art. 5 i 6 rozporządzenia nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi[35]. We wskazanej sprawie Polska uprzedziła wykonanie orzeczenia, wprowadzając do krajowego porządku prawnego stosowne normy służące stosowaniu prawa UE[36].

Podkreślenia również wymaga, że część orzeczeń TSUE zapada w sprawach istotnych dla obywateli. Przytoczyć tu można wyrok TSUE z 20 marca 2014 r. w sprawie C-639/11 KE przeciwko RP[37]. TSUE uznał, że Polska uchybiła wielu zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 2a dyrektywy Rady 70/311/EWG z dnia 8 czerwca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep[38], art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa)[39] oraz art. 34 TFUE, a to dlatego, że uzależniała rejestrację na swym terytorium nowych oraz wcześniej zarejestrowanych w innych państwach członkowskich samochodów osobowych z układem kierowniczym umieszczonym po prawej stronie od przełożenia koła kierownicy na lewą stronę. W związku z powyższym Polska zmieniła stosowne krajowe przepisy i w chwili obecnej zarejestrowanie auta z kierownicą po lewej stronie jest możliwe bez ingerencji technicznych w konstrukcję pojazdu[40].

Kolejny ważny wyrok z 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17 przeciwko RP tym razem dotyczył przepisów krajowych wymagających od przedsiębiorstw transportowych posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, które – w ocenie KE i TSUE – stanowią wadliwą implementację dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym

[33] Dz. U. poz. 1520.

[34] Dz. Urz. UE C 9 z 11.01.2014, str. 7.

[35] Dz. Urz. UE L 157 z 30.04.2004, str. 7.

[36] Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie procedury konkursowej określającej szczegółowe warunki dystrybucji ograniczonych praw przewozowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2343) zaczęło obowiązywać od 8 stycznia 2013 r.

[37] Dz. Urz. UE C 142 z 12.05.2014, str. 3.

[38] Dz. Urz. UE L 133 z 18.06.1970, str. 10; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 1, str. 90.

[39] Dz. Urz. UE L 263 z 09.10.2007, str. 1, z późn. zm.

[40] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 13 lipca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. poz. 1077).

oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r.[41] W tej sprawie stosowne rozwiązania legislacyjne będą dopiero musiały zostać opracowane. Według stanu na dzień 9 września 2019 r. Polska nie wdrożyła 12 dyrektyw. Największe zaległości wykazuje Ministerstwo Finansów[42]. Natomiast na dzień 31 grudnia 2018 r. KE prowadziła przeciwko Polsce 70 postępowań w sprawie naruszenia obowiązków na niej ciążących, z czego 29 postępowań wszczęto w 2018 r.[43] Wśród tych spraw 33 dotyczą nieterminowanej transpozycji przepisów dyrektyw, z czego 16 spraw to sprawy nowe, tj. wszczęte w roku 2018. Potencjalnie każde z tych postępowań może prowadzić do wniesienia skargi do TSUE, a następnie – do wydania negatywnego dla Polski orzeczenia.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „dysfunkcje w transpozycji dyrektyw często wynikają z celowego opóźniania procesu transpozycji przez rząd z powodów politycznych (brak akceptacji dla rozwiązań narzucanych przez dyrektywę) czy też znaczącej liczby dyrektyw o skomplikowanej materii, wymagających dynamicznych działań legislacyjnych w zbyt krótkim okresie"[44].

Europejski Trybunał Praw Człowieka i jego wpływ na tworzenie prawa

Konwencja OPCPW ustanowiła ETPC dla poszukujących ochrony praw człowieka w Europie[45]. Od momentu uznania jurysdykcji organów strasburskich (1 maja 1993 r.) polscy obywatele mogli składać skargi do ETPC. Wraz ze wzrostem liczby państw stron i gwałtownym zwiększeniem spraw rozpatrywanych powstała kwestia **skutecznego egzekwowania orzeczeń ETPC**[46].

Przestrzeganie przez państwa zobowiązań prawnomiędzynarodowych wynikających z Konwencji OPCPW jest prowadzone w dwóch obszarach[47]. Państwa, poddając się jurysdykcji ETPC, nie doceniają stopnia, w jakim EKPC oraz dorobek orzeczniczy ETPC wpłynie na ich krajowe syste-

[41] Dz. Urz. UE L 235 z 17.09.1996, str. 59; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, str. 478, z późn. zm.

[42] Zob. aktualne informacje dotyczące transpozycji prawa UE do krajowych porządków prawnych: https://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_communication_en.htm, https://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/mne.html (dostęp: 23.08.2019).

[43] Raport KE w zakresie monitorowania stosowania prawa UE za rok 2018 – statystyki dotyczące Polski dostępne są pod adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/national-factsheet-poland-2018_en.pdf (dostęp: 30.08.2019).

[44] Zob. J.K. Sokołowski, D. Stolicki, *Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego*, „Przegląd Politologiczny" 2017, nr 2, s. 40–54.

[45] Zob. T. Jasudowicz, J. Bartosiewicz, R. Fordoński, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich*, Olsztyn 2012, s. 7–9.

[46] T. Barkhuysen, M. Van Emmerik, *A comparative view on the execution of the judgments of the European Court of Human Rights*, (w:) T.A. Christou, J.P. Raymond (red.), *European Court of Human Rights, remedies and execution of judgments*, Londyn 2005, s. 3, https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/12942/A_comparative_view_on_the_execution_of_judgments_of_the_european_court_of_human_rights.pdf?sequence=1 (dostęp: 2.09.2019).

[47] Zob. W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, s. 85–86.

my prawne[48]. **Pierwszą kwestią jest wprowadzanie w systemie prawa wewnętrznego odpowiednich standardów poszanowania praw i wolności jednostki uregulowanych w tym traktacie, drugą zaś stanowi obowiązek wykonywania orzeczeń ETPC w sytuacji stwierdzenia naruszenia Konwencji OPCPW przez pozwane państwo**[49]. System ochrony podstawowych praw i wolności ustanowiony przez Konwencję OPCPW jest oparty na **zasadzie subsydiarności**[50]. Zapewnienie jego stosowania należy przede wszystkim od państw stron Konwencji OPCPW, natomiast organ sądowy stojący na straży postanowień Konwencji OPCPW, tj. ETPC, powinien interweniować jedynie wtedy, gdy państwo nie wywiąże się ze swoich zobowiązań[51].

Orzeczenie ETPC, które stwierdza naruszenie Konwencji OPCPW, jest tylko zakończeniem sądowego etapu postępowania, otwierającym jednocześnie kolejny, nie mniej ważny dla obu stron sporu (państwa i jednostki) **etap wykonania wyroku ETPC, czyli jego wdrożenia przez władze krajowe**[52]. Art. 46 ust. 2 Konwencji OPCPW stanowi, iż nadzór nad wykonywaniem wyroków ETPC sprawuje Komitet Ministrów RE. Zadanie to Komitet Ministrów RE realizuje podczas konsyliów odbywających się cztery razy w roku. Na tych posiedzeniach, a także w bieżących pracach związanych z wykonywaniem przez Polskę swoich zobowiązań wynikających z wyroków ETPC Ministra Spraw Zagranicznych reprezentuje Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed ETPC lub jego zastępca[53]. Jego działalność jest ważnym mechanizmem zabezpieczającym przed pomijaniem przez państwo skutków wyroków.

Państwom stronom pozostawiona jest swoboda co do wyboru środków, które mają zostać przedsięwzięte w procesie wdrażania zmian w systemie prawa. To państwo proponuje konkretne rozwiązania, a Komitet Ministrów RE ocenia stopień ich kompletności i adekwatności – w zależności od tego, co stanowiło źródło naruszenia Konwencji OPCPW stwierdzonego przez ETPC. Nie zmienia to jednak faktu, że podejmowane działania w przedmiocie wykonania wyroku ETPC muszą dawać gwarancję skutecznego wykonania orzeczenia ETPC[54].

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 Regulaminu Komitetu Ministrów RE w sprawie nadzoru nad wykonaniem wyroków i warunków ugód z dnia 10 maja 2006 r. Komitet bada, czy słuszne zadość-

[48] H. Keller, A. Stone Sweet, *Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems*, (w:) *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford 2008, s. 678, https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1087&context=fss_papers (dostęp: 2.09.2019).

[49] M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa strony Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Toruń 2013.

[50] M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, op. cit., s. 19–24.

[51] W. Sanetra, *Skuteczność Konwencji czy skuteczność wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka?*, (w:) A. Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2011, s. 78.

[52] I.C. Kamiński, R. Kownacki, K. Wierczyńska, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim systemie prawnym*, (w:) A. Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2011, s. 98.

[53] Dz. Urz. Min. Spraw Zagr. z 2003 r. nr 4, poz. 53, z późn. zm.

[54] Rola Sejmu RP i parlamentów krajowych w wykonywaniu wyroków ETPC – opinie prawne C. Mika, M. Balcerzaka, M. Ziółkowskiego oraz E. Gierach, (w:) *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, Materiały i Dokumenty BAS, Nr 03/10/2012, s. 5–44.

uczynienie przyznane przez ETPC zostało zapłacone, w tym również, w zależności od sytuacji – odsetki, oraz czy zostały podjęte przez państwo tzw. **środki indywidualne** i **środki generalne**. Decyzja o wyborze odpowiednich środków generalnych jest uzależniona od okoliczności sprawy i często polega np. na: przeglądzie ustawodawstwa i związanych z tym zmian legislacyjnych (w tym norm konstytucyjnych), zmianie praktyki organów krajowych oraz tłumaczenia orzeczeń ETPC, tak aby jak największe grono adresatów mogło zapoznać się z jego treścią[55].

Zgodnie z wymogami RE polski rząd ustanowił swojego przedstawiciela przed ETPC, tj. Pełnomocnika Rządu przed ETPC. W świetle polskiego prawa i jego praktyki należy wyróżnić **dwie podstawowe funkcje Pełnomocnika Rządu przed ETPC, zwanego zgodnie z Regulaminem ETPC „agentem rządu", tj. reprezentację procesową oraz koordynację wykonywania orzeczeń ETPC**. Agent reprezentuje rząd we wszystkich postępowaniach toczących się przed ETPC. Jest to możliwe dzięki wsparciu bardzo profesjonalnego biura wyspecjalizowanych prawników, którym kieruje agent. W tym miejscu należy wspomnieć, że sekcja wykonywania wyroków ETPC docenia niezwykły wkład RP w tworzenie nowych standardów „naprawy" obszarów prawa krajowego, uznanych przez ETPC za wymagające ingerencji ustawodawcy.

17 maja 2007 r. RM przyjęła Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków ETPC wobec RP. W celu zapewnienia realizacji wytycznych wynikających z orzeczeń wydawanych przez ETPC 19 lipca 2007 r. powołany został przez Prezesa RM, jako jego organ opiniodawczo-doradczy, międzyresortowy Zespół do spraw ETPC[56]. Na posiedzeniach Zespołu analizowane są problemy wynikające z komunikowanych skarg i wydawanych przez ETPC wyroków, analizie poddawane są możliwe scenariusze legislacyjne zmierzające do wykonania wyroku. Zespół działa głównie w oparciu o spotkania cykliczne oraz zespoły robocze (powoływane przez agenta rządu *ad hoc* do prac nad wykonywaniem konkretnego orzeczenia), często z udziałem zaproszonych ekspertów, oraz opracowuje raporty z prac legislacyjnych[57].

Orzecznictwo ETPC uprawnia do sformułowania tezy, że prawo do dobrej (przyzwoitej) legislacji może być upatrywane jako swoiste „prawo człowieka". **W sensie pozytywnym prawo do dobrej legislacji związane jest z obowiązkiem organów prawodawczych polegającym na**

[55] I. Wrońska, *Pozycja ustrojowa władzy wykonawczej w Polsce w aspekcie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wybrane zagadnienia*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2016, nr 20, s. 204–205.

[56] Tekst ujednolicony zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – tekst ujednolicony opracowano na podstawie zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zarządzenia nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2008 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2013 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz zarządzenia nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2015 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw ETPC.

[57] Informacje na temat działalności Zespołu do spraw ETPC: https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/wykonywanie_orzeczen_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka/ (dostęp: 19.08.2019).

zachowaniu odpowiedniej jakości wydawanych aktów prawnych, a w sensie negatywnym oznacza zakaz tworzenia prawa złego, czyli niespełniającego stawianych mu wymogów materialnych i formalnych. W orzecznictwie polskich sądów i TK podkreśla się związek przyzwoitej legislacji z zapewnieniem skutecznej ochrony wolności i praw człowieka[58]. Wśród reguł legislacyjnych cechujących przyzwoitą legislację wywiedzionych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (zawartej w art. 2 Konstytucji RP) wymienić można np. poszanowanie standardów międzynarodowych, zakaz retroakcji prawa, obowiązek zachowania potrzebnej *vacatio legis* oraz obowiązek poszanowania praw słusznie nabytych[59].

ETPC nie poprzestaje tylko na formalnym przypisaniu państwu odpowiedzialności międzynarodowej i zasądzeniu zadośćuczynienia w konkretnej sprawie skarżącego. Art. 1 Konwencji OPCPW zobowiązuje każde państwo do zapewnienia każdemu człowiekowi podlegającemu jego jurysdykcji praw i wolności określonych w Konwencji OPCPW. Konwencja OPCPW nie precyzuje, co należy rozumieć przez termin „zapewnienie", jednakże z bogatego orzecznictwa ETPC wynika, że chodzi zarówno o obowiązek negatywny, a więc powstrzymania się od naruszania praw człowieka, jak i obowiązek pozytywny – działania na rzecz praw człowieka[60]. W konsekwencji dla pełnego wykonania wyroku stwierdzającego naruszenie EKPC niezbędne jest podjęcie wszystkich środków prawnych koniecznych do wykonania Konwencji OPCPW. Ten obowiązek w szczególności może polegać na podjęciu środków legislacyjnych, gdy źródłem naruszenia praw człowieka była ustawa, lub doprowadzenia do zmiany praktyki organów wymiaru sprawiedliwości[61].

Ze standardami wyrażonymi w Konwencji OPCPW należy weryfikować projekty aktów normatywnych, istniejące prawo, a także istniejące praktyki administracyjne, co pozwoli na zapobieganie naruszeniom praw człowieka oraz na zmniejszenie liczby skarg na naruszenia przesyłanych do ETPC. Zgodnie z zaleceniami tzw. *soft law* RE państwa mają obowiązek zapewnienia istnienia właściwych i skutecznych mechanizmów umożliwiających, w razie potrzeby, kontrolę zgodności z Konwencją OPCPW istniejących aktów prawnych oraz praktyki administracyjnej, łącznie z przepisami zawartymi w rozporządzeniach, zarządzeniach i okólnikach, a także jak najszybszego dostosowania przepisów i praktyki administracyjnej, aby zapobiec naruszeniom Konwencji OPCPW[62]. Oznacza to w szczególności, że powinny one zapewnić zgodność przepisów prawa

[58] Zob. M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011, s. 19–23.

[59] Zob. J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne" 2009, nr 13, s. 11–46.

[60] Zob. wyrok ETPC z dnia 9 lutego 1967 r. w tzw. belgijskiej sprawie językowej (skarga nr 1474/62 i inne), wyrok ETPC z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie Marckx p. Belgii (skarga nr 6833/74) czy wyrok ETPC z dnia 9 października 1979 r. w sprawie Airey p. Irlandii (skarga nr 6289/73) – powoływane w opracowaniu orzeczenia dostępne: https://hudoc.echr.coe.int/eng (dostęp: 19.08.2019).

[61] Zob. L. Garlicki, *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2015, pkt 7.3. Publikacja dostępna pod adresem: https://www.msz.gov.pl/resource/8639074d-f905-41ed-981a-e9df92e27226:JCR (dostęp: 1.09.2019).

[62] Zob. m.in. zalecenie Rec (2004)5 Komitetu Ministrów RE dla państw członkowskich w sprawie kontroli zgodności projektów aktów prawnych oraz istniejącego prawa i praktyki administracyjnej ze standardami wyrażonymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 12 maja

i praktyki administracyjnej z postanowieniami Konwencji OPCPW oraz orzecznictwem ETPC[63]. Uprzednia weryfikacja projektowanego prawa pod kątem zgodności z Konwencją OPCPW powoduje, że państwo redukuje ryzyko naruszenia Konwencji OPCPW. Dobrą praktyką w tym zakresie jest systematyczny nadzór nad projektami ustaw przeprowadzany zarówno na szczeblu wykonawczym, jak i parlamentarnym, a także gdy akty konsultowane są przez niezależne organy[64]. Partycypacja niezależnych organizacji zajmujących się prawami człowieka na różnych etapach procesu legislacyjnego pozwoliłaby na uniknięcie wprowadzania rozwiązań generujących ryzyko wszczęcia postępowania przed ETPC. W niektórych sytuacjach, gdy projekt miałby dotyczyć praw fundamentalnych, takie konsultacje powinny być obligatoryjne. Jeśli rząd po konsultacjach decyduje się nie brać pod uwagę zgłoszonych uwag, oznacza to, że akceptuje odpowiedzialność za polityczne i prawne konsekwencje takiej decyzji[65].

Wiele spraw, które były przedmiotem rozstrzygnięć ETPC, wpłynęło w sposób znaczący na refleksję legislacyjną i podjęcie odpowiednich działań prawodawczych w kierunku zbliżenia ustawodawstwa polskiego do standardu konwencyjnego.

Z punktu widzenia naprawy prawa istotną rolę odgrywają tzw. **wyroki pilotażowe**[66]. Sprawa Broniowski p. Polsce[67] (w której skarżący zarzucał, że jego prawo do ekwiwalentu za mienie

2004 r., na 114. sesji Komitetu Ministrów (12–13 maja 2004 r.)). Dokument dostępny pod adresem: https://www.msz.gov.pl/resource/2459451a-fa37-4feb-aed5-b98445515424:JCR (dostęp: 1.09.2019).

[63] W 2012 r. miała miejsce Konferencja Wysokiego Szczebla na temat Przyszłości ETPC, która opracowała tzw. Deklarację z Brighton. Głównym jej przesłaniem było uświadomienie państwom stronom, że powinny wdrażać praktyczne środki w celu zapewnienia, że polityki i prawodawstwo w pełni uwzględniają postanowienia Konwencji OPCPW, w tym poprzez oferowanie parlamentom krajowym informacji w przedmiocie zgodności z Konwencją projektów prawa proponowanych przez rząd. Podkreślano, iż Konwencję OPCPW należy brać pod uwagę w procesie legislacyjnym – w niektórych aktach wymienia się ją bezpośrednio jako dyrektywę interpretacyjną. Tekst w tłumaczeniu roboczym dostępny pod adresem: https://msz.gov.pl/resource/30bf3fd4-87ab-41e8-b3d8-28eda3b3cfc4:JCR (dostęp: 1.09.2019).

[64] Zob. M. Żak, Soft law *jako instrument koordynacji regulacyjnej good governance*, „PL" 2019, nr 1(107), s. 9–32.

[65] Zob. P. Bednarz, *Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych w Holandii*, (w:) M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak (red.), *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym*, Warszawa 2011, s. 91; D. Sobczyński, *Organizacje pozarządowe i obywatele w rządowym procesie tworzenia prawa w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2015, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Dawidf_Sobczynski.pdf (dostęp: 2.09.2019)

[66] Wyrok pilotażowy jest wydawany w sytuacji, gdy ETPC zauważy, że duża liczba wpływających do niego skarg na jedno z państw wynika z braku odpowiednich regulacji krajowych, przez co pokrzywdzona zostaje duża grupa osób. Jeżeli ETPC uzna za właściwe zastosowanie procedury wyroku pilotażowego, to zawiesza wszystkie sprawy dotyczące danego problemu systemowego, a następnie nakazuje państwu przyjęcie odpowiednich środków naprawczych. Jeżeli państwo nie wprowadzi odpowiedniej procedury, która sprawi, że nie będzie już dochodziło do naruszeń, to ETPC ma obowiązek podjąć wszystkie zawieszone uprzednio sprawy i je rozpoznać. ETPC tradycyjnie bazuje raczej na szczegółach każdej sprawy niż na kluczowych (i często powtarzających się) zagadnieniach związanych z prawami człowieka. Zob. J. Czepek, M. Lubiszewski, *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2015.

[67] Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski p. Polsce (skarga nr 31443/96).

zabużańskie nie zostało zrealizowane)[68] była początkiem nowego podejścia ETPC do powtarzających się spraw. ETPC stwierdził, że zaniechanie ustanowienia przez państwo skutecznego mechanizmu realizacji „prawa zaliczania" osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie stanowiło naruszenie prawa własności (artykuł 1 protokołu nr 1 do Konwencji OPCPW) nie tylko wobec skarżącego, ale i całej grupy osób[69]. **Ten ważny wyrok określono mianem wyroku pilotażowego, jego celem zaś miało być zachęcenie danego państwa do zajęcia się problemem na szczeblu krajowym oraz podjęcie działań eliminacji spraw powtarzalnych.** „Do czasu wprowadzenia w życie stosownych środków o charakterze ogólnym" ETPC odroczył rozpatrywanie podobnych skarg[70]. Po zawarciu porozumienia ugodowego pomiędzy stronami sprawa została skreślona z listy spraw ETPC. Wyrok pilotażowy wydany wobec Polski w 2004 r. w sprawie Broniowski i roszczeń zabużańskich odnosił się do tego samego problemu co 273 inne skargi złożone do ETPC. Problem nierespektowania uprawnień zabużańskich, stwierdzony przez ETPC w sprawie Broniowski, mógł skutkować napływem tysięcy podobnych spraw[71]. Sprawa Broniowski stała się kluczowa ze względu na kilka obszarów problemowych. W pierwszym rzędzie była to skala naruszenia, stan faktyczny bowiem miał zastosowanie wobec 110 tysięcy obywateli, zatem złożenie skargi tylko przez niektóre osoby dotknięte naruszeniem mogłoby skutecznie sparaliżować ETPC. Potencjalne skutki takich działań dla systemu Konwencji OPCPW, ciężar jednoczesnego procedowania z taką liczbą spraw – to wszystko zadecydowało o wdrożeniu procedury wyroku pilotażowego. W odpowiedzi państwa na wyrok pilotażowy nastąpiły dynamiczne działania legislacyjne i uchwalenie ustawy biorącej pod uwagę również elementy pojawiające się w negocjacjach ugodowych przez uwzględnienie orzecznictwa, na którym ewentualnie ETPC mógł się oprzeć, gdyby do ugody nie doszło. System rekompensat zabużańskich oparty na wyroku ETPC w sprawie Broniowski utworzono dzięki uchwaleniu ustawy z dnia 8 lipca 2005 r o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP[72] oraz wydaniu do niej aktu wykonawczego, tj. rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 grudnia 2005 r. w sprawie wzorów rejestrów zawierających dane dotyczące realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP[73], co umożliwiło z kolei zawarcie umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie powierzenia wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z realizacji prawa do rekompensaty[74].

[68] Zob. J. Prokop-Gralińska, *Realizacja roszczeń zabużańskich z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Łódź 2016.

[69] Wyrok w sprawie Broniowski p. Polsce, pkt 180–181.

[70] Ibidem, pkt 198.

[71] K. Paszkiewicz, Success story – *wykonanie pierwszego w historii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyroku pilotażowego – Broniowski p. Polsce*, (w:) *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Kraków 2018, s. 59–83.

[72] Dz. U. z 2017 r. poz. 2097.

[73] Dz. U. poz. 2101, z późn. zm.

[74] Wykonanie wyroku pilotażowego w sprawie Broniowski umożliwiło wypłacenie rekompensaty niemalże 68 tys. ze 110 tys. osób uprawnionych do zadośćuczynienia w kontekście mienia zabużańskiego, co należy

Analogiczna sytuacja mogła mieć miejsce w odniesieniu do tzw. czynszów regulowanych. Problem wskazany w wyroku pilotażowym z 2006 r. w sprawie Hutten-Czapska p. Polsce[75] dotyczył bowiem potencjalnie tysięcy właścicieli lokali. Polska zaproponowała w odniesieniu do tych problemów skuteczne środki na poziomie krajowym. Umożliwiły one z jednej strony poszanowanie praw jednostek, a z drugiej były wykonalne budżetowo i realizowały interes publiczny związany z poszanowaniem praw innych osób, np. lokatorów. Polsce jako pierwszemu państwu udało się z powodzeniem zakończyć przed ETPC dwie procedury pilotażowe, co pozwoliło zapobiec sparaliżowaniu ETPC[76].

Polska w sposób znaczący wpłynęła na kształt procedury wyroku pilotażowego, gdyż w całej jego praktyce istnieją tylko trzy przykłady zamknięcia procedury wyroku pilotażowego wobec skutecznego wykonania takiego wyroku. Trzecie takie orzeczenie zapadło po wielu latach – dopiero w 2016 r. w postępowaniu dotyczącym wyroku pilotażowego Kurić p. Słowenii[77].

Kolejnym ważnym wyrokiem pilotażowym dotyczącym Polski jest wyrok w sprawie **Rutkowski p. Polsce**[78]. W tej sprawie skarżący sformułowali zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji OPCPW (prawo do rzetelnego procesu sądowego) – w związku z przewlekłością postępowań toczących się w ich sprawach – oraz art. 13 Konwencji OPCPW (prawo do skutecznego środka odwoławczego) w związku z wadliwym funkcjonowaniem krajowego środka odwoławczego w postaci skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Analiza przedłożonego zagadnienia pozwoliła ETPC dostrzec istnienie problemu o charakterze systemowym, dotyczącego przewlekłości postępowania oraz skuteczności skargi na przewlekłość postępowania z ustawy z 2004 r. Zagadnienie przewlekłości postępowania, jeżeli chodzi o polskie sprawy w Strasburgu, nie było tematem nowym, co warto podkreślić, nawiązując do sprawy **Kudła p. Polsce**[79], w której ETPC dopatrzył się naruszenia m.in. art. 13 Konwencji OPCPW, tj. prawa do skutecznego środka odwoławczego. Warto w tym miejscu przywołać treść art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[80], gdzie wskazuje się, że postanowienia ustawy należy stosować w zgodzie z Konwencją OPCPW. W wyniku wyroku w sprawie Kudła uchwalono w 2004 r. ustawę o skardze na naruszenie prawa

uznać za sukces wobec wielowątkowości i skomplikowania problemu.

[75] Wyrok ETPC z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie Hutten-Czapska p. Polsce (skarga nr 35014/97).

[76] Ibidem.

[77] R. Degener, *Polska jako kraj prowadzący skuteczny dialog z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, (w:) *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Kraków 2018, s. 38.

[78] Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni p. Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11).

[79] Wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła p. Polsce (skarga nr 30210/96).

[80] Dz. U. z 2018 r. poz. 75, z późn. zm.

strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, a następnie w 2009 r. dokonano nowelizacji i zmiany tytułu ustawy. Nowelizacja m.in. objęła prawem do skargi także postępowanie przygotowawcze oraz zmieniła kryteria oceny, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania.

W sprawie Rutkowski w ramach analizy ETPC zdefiniował dwa problemy powodujące brak skuteczności przedmiotowego środka. Pierwszy z nich dotyczył fragmentacji postępowania polegającej na tym, że przy ocenie przez sądy krajowe, czy postępowanie nie toczy się przewlekle, sądy ograniczały się tylko do tego etapu postępowania, w którym strona złożyła skargę, nie brały bowiem pod uwagę okresu sprzed wejścia w życie ustawy. Drugi problem dotyczył przyznawania, w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania przez sądy krajowe, zbyt niskich sum pieniężnych z tego tytułu, nieuwzględniających standardów ETPC. Reasumując, w wyroku w sprawie Rutkowskiego RP została zobowiązana do podjęcia trzech środków generalnych: środków, które doprowadzą do ugruntowania się w orzecznictwie polskich sądów poglądu nakazującego rozpoznawanie skargi na przewlekłość przez pryzmat całego okresu trwania postępowania, nie tylko zaś jego pewnej fazy, środków, które doprowadzą do podniesienia sum pieniężnych rekompensat, a także zmian strukturalno-systemowych w zakresie funkcjonowania sądownictwa oraz funkcjonowania procedur karnych, cywilnych i administracyjnych, które będą stanowić remedium na przewlekłość postępowań. Aktualnie można uznać, że wyrok w sprawie Rutkowski został przez Polskę wykonany, 30 listopada 2016 r. uchwalono bowiem ustawę o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw[81], nowelizującą m.in. postanowienia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora oraz postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[82]. Ustawa weszła w życie w dniu 6 stycznia 2017 r., natomiast niewykluczone, że konieczna będzie zmiana strukturalna zarówno dotycząca organizacji polskiego wymiaru sprawiedliwości, jak i organizacji procedur karnych, cywilnych i administracyjnych, a w szczególności wyeliminowania z nich tych instytucji, które umożliwiają przewlekanie postępowań[83].

[81] Dz. U. poz. 2103.

[82] Ustawa ta wprowadziła trzy zasadnicze rozwiązania: a) zobowiązano polskie sądy rozpoznające skargi na przewlekłość do uwzględniania standardów wynikających z Konwencji OPCPW; b) na nowo określono okoliczności decydujące o tym, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, wprost zrywając z „fragmentaryzacją" postępowań; c) zmieniono zasady przyznawania sum pieniężnych (pozostawiono wprowadzoną nowelizacją z 2009 r. zasadę przyznawania sumy pieniężnej w wysokości od 2000 do 20 000 złotych, ale równocześnie zapisano, że wysokość sumy pieniężnej nie może wynosić mniej niż 500 złotych za każdy rok trwania postępowania). Wprowadzono też klauzulę, zgodnie z którą sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 złotych za każdy rok trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania – E.H. Morawska (red.), *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce*, Warszawa 2019, s. 41–219.

[83] K. Masło, *Sprawa Kudła v. Poland z 2000 r.: implementacja do polskiego porządku prawnego*, (w:) E.H. Morawska (red.), *Polska przed Europejskim…*, op. cit., s. 203–219.

Analizując zagadnienie obowiązku państwa w przedmiocie podjęcia działań legislacyjnych wynikających z orzeczenia ETPC, należy przywołać treść wyroku w sprawie **Potomska i Potomski p. Polsce**[84], w którym ETPC stwierdził ingerencję w prawo własności skarżących. Mając na celu wykonanie wskazanego orzeczenia, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przygotowało dwa projekty nowelizacji ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[85]. Pierwszy z nich, tzw. mała nowelizacja, został zrealizowany przez przyjęcie w dniu 22 czerwca 2017 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw[86]. Nowelizacja ta wprowadziła nową regulację do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[87] (art. 13 ust. 5) ustanawiającą wymóg uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków na rozporządzenie nieruchomością, na której znajduje się zabytkowy cmentarz. Zmiana ta ma na celu wyeliminowanie w przyszłości stanów faktycznych analogicznych do tego, który zaistniał w sprawie Potomskich. Natomiast tzw. duża nowelizacja, mająca na celu kompleksową reformę systemu ochrony zabytków, znajduje się w fazie opracowywania założeń przez Ministerstwo. Środki indywidualne w tej sprawie, w postaci wykupu działki, dopiero zostały zastosowane[88].

W sprawie K.J. p. Polsce[89] ETPC przypomniał o konieczności sprawnego procedowania w sprawach w przedmiocie wydania dziecka drugiemu opiekunowi, wskazując, że postępowanie trwające 12 miesięcy nie spełnia wymogu niezwłocznego działania. Na skutek wskazanego wyroku uchwalono ustawę z dnia 26 stycznia 2018 r. o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa UE i umów międzynarodowych[90]. Ustawa ta stała się przełomem w polskim ustawodawstwie, usprawniając działanie organów zajmujących się tym zjawiskiem, a także łącząc obowiązek transpozycji prawa UE z wykonaniem wyroku ETPC. Głównym celem ustawy było określenie zasad i trybów postępowania polskiego organu centralnego oraz wszystkich innych organów właściwych w kwestiach rodzinnych zarówno z zakresu prawa UE, jak i umów międzynarodowych. Ustawa ta ma służyć stosowaniu rozporządzenia Rady WE nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz

[84] Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski p. Polsce (skarga nr 33949/05).

[85] Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, z późn. zm.

[86] Dz. U. poz. 1595.

[87] Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.

[88] Przedstawiciel Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował o pozytywnym rozwiązaniu problemu wykupu działki skarżących od Skarbu Państwa. 12 czerwca 2019 r. został podpisany przez starostę powiatu sławieńskiego, działającego w imieniu Skarbu Państwa, oraz przedstawicieli skarżących akt notarialny sprzedaży działki – dane uzyskane na podstawie sprawozdania z posiedzenia Zespołu do spraw ETPC, które odbyło się 12 czerwca 2019 r., https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zespol-do-spraw-etpc (dostęp: 4.09.2019).

[89] Wyrok ETPC z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie K.J. p. Polsce (skarga nr 30813/14).

[90] Dz. U. poz. 416.

w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającego rozporządzenie WE nr 1347/2000[91].

Kolejną istotną sprawą jest **Tysiąc p. Polsce**[92], która dotyczyła naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego przez nieuzasadnioną odmowę wykonania zabiegu przerwania ciąży z powodów medycznych. Na tym tle ETPC w Strasburgu zbadał istniejące w Polsce procedury dotyczące zgody na dokonanie aborcji ze względów terapeutycznych. Stwierdził, że nie zawierają one efektywnego mechanizmu pozwalającego na ustalenie, czy w danych okolicznościach można dokonać aborcji. Na skutek tego orzeczenia przeprowadzono nowelizację ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[93]. Zdaniem ETPC powinny istnieć ramy proceduralne umożliwiające rozstrzygnięcie sporu pomiędzy kobietą w ciąży a lekarzami, dotyczącego dostępności badań prenatalnych i legalnego przerwania ciąży w indywidualnym przypadku. Obecne możliwości dane pacjentce są skomplikowane i długotrwałe, a przez to nieskuteczne. Wniesiony do parlamentu projekt nowelizacji ustawy o prawach pacjenta nie przewidywał nowelizacji art. 31 ustawy, dotyczącego sprzeciwu wobec opinii lekarza. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Marszałka Sejmu wystąpienie w tej sprawie. Druga kwestia dotyczy trudności, jakie napotyka pacjent, którego lekarz powoła się na klauzulę sumienia[94]. Obecnie nie są podejmowane żadne działania legislacyjne ani też nie są planowane dalsze prace w tym zakresie, natomiast Komitet Ministrów RE w dalszym ciągu oczekuje na wykonanie przez Polskę orzeczenia[95].

Polska odpowiadała przed ETPC za naruszenie Konwencji OPCPW w sprawie **Kędzior p. Polsce**[96]. ETPC uznał, że Polska naruszyła przepis art. 5 ust. 1, art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do odwołania i rzetelnego procesu) wobec osoby chorującej psychicznie, która decyzją jej opiekuna prawnego została umieszczona w domu pomocy społecznej wbrew własnej woli. Od 1 stycznia 2018 r. Polska dokonała zmian w przepisach i osoba w sytuacji analogicznej do skarżącego ma prawo do tego, by sąd na jej wniosek sprawdził jej sytuację[97].

Reasumując, na koniec 2018 r. w wykonywaniu pozostawało 100 orzeczeń (69 spraw zakończonych wyrokiem ETPC oraz 31 spraw zakończonych wydaniem decyzji zatwierdzającej ugodę

[91] Dz. Urz. UE L 338 z 21.12.2003, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, str. 243, z późn. zm.

[92] Wyrok ETPC z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie Tysiąc p. Polsce (skarga nr 5410/03).

[93] Dz. U. z 2019 r. poz. 1127, z późn. zm.

[94] Zgodnie z wyrokiem TK z 7 października 2015 r. w sprawie o sygn. akt. K 12/14 lekarz powołujący się na klauzulę sumienia nie musi wskazywać pacjentowi innego lekarza. Zdaniem TK problem ten należy rozwiązać w inny sposób; https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=13021&sprawa=13434 (dostęp: 21.08.2019).

[95] Dane uzyskane na podstawie analiz sprawozdań Zespołu do spraw ETPC – https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zespol-do-spraw-etpc (dostęp: 27.08.2019).

[96] Wyrok ETPC z dnia 12 października 2012 r. w sprawie Kędzior p. Polsce (skarga nr 45026/07).

[97] Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2439).

między stronami). W ciągu 2018 r. za wykonane uznanych zostało 69 orzeczeń (48 wyroków i 21 decyzji). Ponadto w trakcie 2018 r. MSZ przesłało do RE 32 plany, raporty lub dodatkowe informacje w sprawach będących w toku wykonywania[98].

Obecnie pod nadzorem Komitetu Ministrów RE w ramach procedury wzmocnionej są sprawy dotyczące różnych naruszeń Konwencji OPCPW w związku z potajemnym uwięzieniem i złym traktowaniem przez CIA dwóch skarżących na terytorium RP, a następnie ich wywiezieniem z Polski pomimo ryzyka kary śmierci oraz rażącego zaprzeczenia sprawiedliwości; grupa spraw dotycząca braku odpowiednich gwarancji dla osób ubezwłasnowolnionych, które zostały umieszczone w domach opieki społecznej, w tym braku okresowych kontroli takiego pobytu; sprawa z zakresu skutecznego dostępu do rzetelnych informacji na temat warunków i procedur przeprowadzenia legalnej aborcji oraz sprawa dotycząca pozbawienia wolności nieletniego w ramach postępowania poprawczego bez konkretnego nakazu sądowego oraz odpowiedniej kontroli sądowej[99].

Podsumowanie

Dominującą rolę w interpretacji przepisów Konwencji OPCPW, traktatów oraz prawa pochodnego odgrywają odpowiednio ETPC i TSUE. To właśnie orzecznictwo tych trybunałów stanowi główną oś rozwoju europejskiego systemu ochrony praw człowieka oraz realizacji praw podstawowych obywateli UE. **Orzecznictwo ETPC i TSUE może tworzyć kontekst interpretacyjny dla przepisów Konstytucji RP, ale także stanowić wytyczne wprost dla krajowej praktyki legislacyjnej.**

Skuteczność orzeczeń ETPC oraz TSUE na poziomie krajowym będzie efektywna w zakresie, w jakim prawodawca krajowy uzna, wykona i nada pełną moc założeniom interpretacyjnym przyjętym przez te trybunały. Systemy prawne, których jesteśmy częścią, powodują, iż administracja rządowa, urzędnicy, sędziowie funkcjonują w wyjątkowej ponadnarodowej przestrzeni prawnej, która stara się obecnie rozwijać własną logikę legitymizacji politycznej i prawnej. Powodzenie tego przedsięwzięcia zależeć będzie od zdolności RE do zreformowania systemu prawnego EKPC oraz swego rodzaju „wyciszenia" dynamiki legislacyjnej UE, a częściowo od tego, w jakim stopniu ustawodawca krajowy podtrzyma procesy przyjmowania Konwencji OPCPW oraz norm prawa UE do swego porządku prawnego.

[98] Załącznik E do Raportu z wykonywania wyroków ETPC przez Polskę za 2018 r., s. 14, https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-roczne-rzadu-na-temat-wykonywania-orzeczen-etpc (dostęp: 22.08.2019).

[99] Więcej informacji na temat wykonywania orzeczeń: https://www.coe.int/en/web/execution (dostęp: 3.09.2019).

Jakub BENNEWICZ
legislator w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu
wykładowca w projekcie LEGIS

ZASTRZEŻENIE WOBEC PRZYJĘCIA PRZEPISU PRAWNEGO ZGŁOSZONE PRZEZ POSŁA NA POSIEDZENIU KOMISJI SEJMOWEJ A ZASADA PISEMNOŚCI POPRAWKI

W trakcie szczegółowego rozpatrywania przez Komisję Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii w dniu 17 stycznia 2019 r. projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3116/VIII kadencja) nastąpiła następująca wymiana zdań:

> Przewodniczący komisji: „Czy (…) jest sprzeciw w sprawie przyjęcia zmiany drugiej? Sprzeciwu nie słyszę".
>
> Poseł X: „Sprzeciw".
>
> Przewodniczący: „Jest sprzeciw. Przystępujemy zatem do głosowania. Kto jest za przyjęciem zmiany drugiej? (3) Kto jest przeciw? (3) Kto się wstrzymał? (0). Zmiana druga nie przeszła. Czy jest kworum? Jest siedem osób. Będziemy w takim razie procedowali projekt bez tej zmiany czy przerywamy obrady? Zarządzam 15 minut przerwy. Ogłaszam godzinną przerwę".
>
> [po przerwie] (…)
>
> Legislator: „Dziękuję bardzo. Proszę państwa, zważywszy na fakt, iż mamy do czynienia z projektem ustawy, który wykonuje prawo Unii Europejskiej, do tego projektu mają zastosowanie przepisy rozdziału 5a Regulaminu Sejmu – postępowania z projektami ustaw

wykonujących prawo Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 95d ust. 1 Regulaminu Sejmu poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej może na posiedzeniu Komisji zgłosić grupa co najmniej trzech posłów w formie pisemnej. Przed przerwą doszło do głosowania nad przyjęciem zmiany drugiej i wynik głosowania był 3:3, czyli zmiana nie została przegłosowana. Rodzi się pytanie, czy jest poprawka, aby zmianę drugą, czyli art. 2, wykreślić. Jeśli tak, to poprawka powinna, zgodnie z zacytowanym przeze mnie przepisem, być podpisana przez trzech posłów i poddana pod głosowanie. Dziękuję".

Powyższa sytuacja stanowi przykład powszechnej praktyki przyjętej przez liczne komisje sejmowe, zgodnie z którą przewodniczący komisji w czasie szczegółowego rozpatrywania projektu ustawy pyta członków komisji o to, czy „jest sprzeciw wobec przyjęcia" poszczególnych przepisów projektu, a nawet jednostek redakcyjnych niższego rzędu, a posłowie albo przyjmują te przepisy przez aklamację, albo głosują nad ich „przyjęciem".

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi RP i RM. Zgodnie zaś z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach, a prawo wnoszenia poprawek do niego w czasie rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i RM. Poprawki – zgodnie z art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu – po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji lub podkomisji przedstawia się na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji. Należy uznać, że powyższe przepisy statuują zasadę, zgodnie z którą **wszelkie zmiany wprowadzane do tekstu projektu ustawy złożonego na ręce Marszałka Sejmu przez uprawnione do tego podmioty mogą następować wyłącznie w formie poprawki, a ta musi zawsze zostać złożona na piśmie**. Obowiązujące regulacje prawne nie przewidują innej procedury, której skutkiem byłaby modyfikacja pierwotnej wersji projektu. Podmioty mające inicjatywę ustawodawczą, wnosząc projekt ustawy, wyrażają wolę, by zawierał on określoną treść i nie może ona ulec modyfikacji w innym trybie niż forma poprawek zgłoszonych w ramach procedury trzech czytań. Inicjatywa ustawodawcza jest bowiem samodzielną propozycją legislacyjną, a poprawka – propozycją wtórną, odnoszącą się do tekstu już zaprezentowanego[1].

TK w wyroku z dnia 24 marca 2004 r.[2] stwierdził m.in., że „realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. (…) Z tego (…) nie wynika, że wykluczona jest jego modyfikacja podczas rozpatrywania projektu przez izby ustawodawcze. Konstytucja nie zakazuje dokonywania w toku prac ustawodawczych zmian w tekście wniesionego projektu, co więcej – prawo do wnoszenia poprawek do projektu jest zakotwiczone w samej Konstytucji. (…) Uprawnienie do wnoszenia poprawek oznacza *prima facie* prawo

[1] M. Zubik, *Na temat dopuszczalności zgłaszania poprawek do projektu ustawy wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów w trybie art. 123 Konstytucji*, (w:) W. Odrowąż-Sypniewski (wybór), *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 94.

[2] Sygn. akt K 37/03 OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21.

składania wniosków, które polegają na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy. (…) Istotny dla wykładni art. 119 ust. 2 [Konstytucji RP – przypis autora] jest natomiast wynikający z interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji RP wniosek, polegający na tym, że prawo do zgłaszania poprawek do projektu ustawy widzieć należy jako podstawę do wprowadzania modyfikacji projektu ustawy w trakcie prac w Sejmie. Jest to zatem w pewnym sensie *lex specialis* wobec art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, w tym znaczeniu, że **podstawą ewentualnych zmian w treści projektu mogą być tylko wniesione poprawki**".

W świetle wyżej opisanego stanu prawnego oraz stanowiska TK należy uznać, że **praktyka procedowania niektórych komisji sejmowych polegająca na „przyjmowaniu" przez nie poszczególnych artykułów projektu ustawy powinna zostać uznana za niepotrzebną, a nawet wadliwą. Pojedyncze przepisy projektu ustawy nie tylko nie muszą, ale wręcz nie powinny być osobno „przyjmowane" przez komisję**, ponieważ już się w tym projekcie znajdują. W takim właśnie brzmieniu projekt został wniesiony na ręce Marszałka Sejmu i stanowi podstawę, niejako „bazę" do szczegółowego rozpatrywania projektu. Dopiero chcąc tę „bazę" zmodyfikować, posłowie mogą zmieniać brzmienie poszczególnych przepisów, korzystając z instytucji poprawki, i to nad owymi poprawkami, złożonymi na piśmie, a nie nad istniejącymi w projekcie przepisami komisja powinna głosować.

Negatywne konsekwencje wspomnianej praktyki nie zostaną ujawnione tylko wówczas, gdy większość posłów obecnych na posiedzeniu komisji przyjmie w trakcie tego posiedzenia wszystkie przepisy składające się na projekt ustawy. Sytuacja stanie się jednak niejednoznaczna i wątpliwa pod względem prawnym, jeżeli choćby jeden przepis zostanie przez komisję odrzucony (*ergo* „nieprzyjęty") albo – tak jak w przywołanym na wstępie przykładzie – nie znajdzie się zarówno większość, która by taki przepis „przyjęła", jak i taka, która by go nie „przyjęła". W opisanym przypadku okazało się, że pytanie przewodniczącego komisji o to, czy jest sprzeciw wobec „przyjęcia zmiany drugiej", a następnie zgłoszenie takiego sprzeciwu przez jednego z posłów opozycji doprowadziło do głosowania nad „przyjęciem" przepisu znajdującego się już w projekcie ustawy. Równa liczba głosów „za" i „przeciw" doprowadziła zaś do swoistego pata. Posłowie, którzy zgłosili sprzeciw, byli przekonani, że brak większości, która zagłosowałaby za przyjęciem przepisu, jest równoznaczny z jego odrzuceniem i że stanowi to podstawę dla legislatorów z Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu do jego wykreślenia. Nie została jednak przedstawiona odpowiednia poprawka zmierzająca do wykreślenia owego przepisu, a zatem w chwili głosowania nie było pewności, za czym tak naprawdę posłowie głosują: czy za wykreśleniem przepisu z projektu ustawy, czy też wyłącznie za tym, by wyrazić wobec niego sprzeciw, ale bez konsekwencji w postaci jego usunięcia z tekstu. Obowiązek pisemnego przedstawienia poprawki przewodniczącemu komisji lub podkomisji aktualizuje się zaś po jej ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji lub podkomisji, a wydaje się, że poddanie poprawki pod głosowanie przed jej przedłożeniem w formie pisemnej może nastąpić jedynie wówczas, gdy ustalenie jej treści nie budzi wątpliwości członków komisji. Jednocześnie niedopuszczalny byłby brak przedłożenia

poprawki w toku prac komisyjnych w formie pisemnej[3]. W omawianym przypadku zaistniały problem proceduralno-prawny był tym bardziej czytelny, że zgodnie z art. 95d Regulaminu Sejmu poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo UE (a taki właśnie projekt komisja rozpatrywała) może – na posiedzeniu komisji – zgłosić grupa co najmniej 3 posłów w formie pisemnej. Sprzeciw wobec przyjęcia art. 2 projektu ustawy zgłosił natomiast jeden poseł i to nad tym właśnie sprzeciwem posłowie głosowali. Sprzeciw oraz głosowanie nad nim nie mogły zostać uznane za poprawkę do projektu ustawy zmierzającą do usunięcia przepisu, ponieważ nie została ona złożona na piśmie i nie poparło jej 3 posłów (abstrahując już od faktu, że w chwili głosowania nie było nawet pewności, jaka jest intencja posła zgłaszającego sprzeciw). Gdyby jednak nie chodziło w tym przypadku o projekt wykonujący prawo UE, a zwykły projekt, w stosunku do którego poprawkę może złożyć jeden poseł, ocena prawna zaistniałej sytuacji powinna być taka sama. **Intencja posła zgłaszającego sprzeciw wobec „przyjęcia" przepisu nie może być bowiem przedmiotem domysłów. Nie powinny zaistnieć wątpliwości, czy zgłaszając taki sprzeciw, poseł w istocie składa poprawkę, za pomocą której ma zamiar wykreślić przepis.** To zaś, czy w danym głosowaniu posłowie głosują za sprzeciwem wobec przyjęcia przepisu, czy też za „przyjęciem" poprawki zmierzającej do jego wykreślenia, ma doniosłe skutki prawne, co doskonale obrazuje przedstawiony na wstępie przykład. W głosowaniu nad przyjęciem art. 2 projektu ustawy troje posłów zagłosowało za „przyjęciem" tego przepisu, a troje posłów – przeciw. Oznaczało to, że przepis nie został „przyjęty". Gdyby jednak przewodniczący komisji zadał pytanie inaczej (czyli, w ocenie autora niniejszego artykułu, zadał je w sposób prawidłowy) i zapytałby nie o to, czy jest sprzeciw wobec przyjęcia przepisu, ale czy są do niego uwagi lub poprawki, a następnie poddałby pod głosowanie ewentualną poprawkę dotyczącą wykreślenia przepisu, wówczas głosowanie o identycznym wyniku – trzy do trzech – należałoby zinterpretować jako brak większości dla przyjęcia poprawki, *ergo* przepis pozostałby w brzmieniu oryginalnym, niezmienionym. Niniejsze dywagacje nie mają więc charakteru czysto teoretycznego i akademickiego, ale ich treść i wnioski z nich płynące mogą mieć bardzo istotne skutki prawne. W omawianym przypadku, po wznowieniu prac komisji i po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Biura Legislacyjnego, z których wynikało, że do osiągnięcia celu, jakim miało być wykreślenie art. 2 projektu ustawy, nie wystarczy samo głosowanie nad sprzeciwem, lecz konieczna jest pisemna poprawka poparta podpisami 3 posłów, złożono taką poprawkę i posłowie zagłosowali nad jej przyjęciem. Odpowiednia większość, by tę poprawkę przyjąć, się jednak nie znalazła.

Z kolei w czasie posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 18 czerwca 2019 r., rozpatrującej projekt ustawy o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (druk sejmowy nr 3454/VIII kadencja), miała miejsce następująca wymiana zdań:

[3] P. Chybalski, *Komentarz do art. 42*, (w:) A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 283.

Przewodniczący: „Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, iż Komisja przyjmuje tytuł ustawy bez zmian. Jest sprzeciw. Głosujemy. Kto jest…? Z jaką propozycją? Nie, bo nie. Sprzeciw. Kto jest za przyjęciem sprzeciwu? Proszę".

Legislator: (…) Jak rozumiemy, sprzeciw zmierza do tego, żeby wykreślić tytuł. (…) sprzeciw musi się wiązać z jakąś konkretną poprawką i propozycją, dlatego że poszczególne przepisy w druku są takie, jakie są. Jeśli (…) posłowie chcą zrezygnować z jakiegoś przepisu, to powinni przedstawić poprawkę na piśmie. Jest to więc pytanie bardziej o to, jak interpretować sprzeciw…".

Przewodniczący: „Jeśli nie ma w tej sprawie wniosku formalnego, uznaję, iż Komisja przyjęła tytuł ustawy bez zmian".

Poseł Y: „To proszę głosować, panie przewodniczący".

Przewodniczący: „Nie zgłosił pan poseł propozycji alternatywnej".

Poseł Y: „Niech większość wypowie się za tym w głosowaniu…".

(…)

Przewodniczący: „Jaka jest propozycja, panie pośle?".

Poseł Y: „Nie zgłaszam. To jest zły tytuł, nieadekwatny do treści ustawy".

Przewodniczący: „Pytanie do Biura Legislacyjnego, czy sam sprzeciw pana posła powinien być przedmiotem głosowania?".

Legislator: „(…) Każda ingerencja w tekst projektu ustawy wymaga złożenia poprawki".

W powyższym przypadku omawiany problem objawił się szczególnie wyraźnie, ponieważ poseł zgłosił sprzeciw wobec przyjęcia tytułu ustawy, nie złożył jednak jednocześnie żadnej poprawki, a w szczególności takiej, która miałaby doprowadzić do jego zmiany (trudno wyobrazić sobie bowiem, by intencją posła było jego wykreślenie i pozostawienie ustawy bez żadnego tytułu). Gdyby przewodniczący komisji dopuścił do głosowania nad samym sprzeciwem wobec przyjęcia tytułu, a następnie doszłoby do jego przegłosowania, pojawiłoby się trudne do jednoznacznego rozstrzygnięcia pytanie o to, jak należy zinterpretować wynik takiego głosowania. Czy sprzeciw wobec przyjęcia tytułu ustawy miałby stanowić podstawę do jego wykreślenia i w konsekwencji ustawa pozostałaby bez jakiegokolwiek tytułu? Przykład ten obrazuje ponownie, że każda ingerencja w tekst ustawy – zgodnie z obowiązującym prawem – musi stanowić konsekwencję poprawki złożonej na piśmie, z której jasno wynika intencja osoby, która ją zgłasza. Wydaje się więc, że w omawianym przypadku **przewodniczący słusznie domagał się od posła, który zgłosił sprzeciw, wyrażenia swoich intencji i złożenia ewentualnej poprawki. Żadnej innej formy ingerencji w tekst nie przewiduje ani Konstytucja RP, ani Regulamin Sejmu**.

Należy zauważyć, że Regulamin Sejmu nie określa *explicite* wymagań co do sposobu głosowania w toku posiedzeń komisji sejmowych, wobec czego mają one dużą swobodę co do przyjętej metodyki swoich prac[4]. W doktrynie prawa ustrojowego fakt, że kwestie te zostały uregulo-

[4] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 154 i 230.

wane w Regulaminie Sejmu nader skromnie, był poddawany krytyce i postulowano, by *de lege ferenda* doprecyzować, że przedmiotem poprawki może być wyłącznie wykreślenie, dopisanie albo zastąpienie określonych wyrazów w tekście projektu. Zauważono także, że „brak przesądzenia w przepisach regulaminowych przedmiotu poprawki może skutkować problemami interpretacyjnymi, w sytuacjach gdy wnoszone w toku prac legislacyjnych wnioski zatytułowane jako poprawki nie będą zawierały propozycji zmian w rozpatrywanym projekcie ustawy (…)”[5]. Jak wynika jednak z art. 43 ust. 1 i 2 oraz art. 151 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu, głównym zadaniem komisji sejmowych jest rozpatrzenie projektu ustawy i przedstawienie Sejmowi o nim sprawozdania, którego celem jest przede wszystkim **rekomendowanie Sejmowi optymalnej wersji projektu**[6]. Sprawozdanie to określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu i przedstawia się w nim wniosek o przyjęcie go bez poprawek, przyjęcie go z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego albo jego odrzucenie. **Skoro zatem rolą komisji nie jest uchwalenie przedłożonego projektu ustawy, tym bardziej nie powinny one „przyjmować” poszczególnych przepisów projektu ustawy i nie powinno się przeprowadzać głosowań w tej sprawie. Komisje powinny przeprowadzać głosowania dotyczące wyłącznie przyjęcia albo odrzucenia poprawek zgłoszonych na posiedzeniu.** Po rozpatrzeniu wszystkich przepisów projektu ustawy powinno zaś nastąpić głosowanie nad wskazanymi wyżej wnioskami, które stanowić będą istotę sprawozdania komisji. Mając na względzie powyższe wnioski, wydaje się, że optymalne byłoby przyjęcie następującego scenariusza rozpatrywania przez komisje projektów ustaw:

Przewodniczący: „Przystępujemy do rozpatrzenia projektu ustawy. Czy są uwagi do tytułu ustawy?”.

Wariant A:

Przewodniczący: „Nie słyszę. Przechodzimy do art. 1.”.

Wariant B:

(rozstrzygnięcie ewentualnych poprawek; jeżeli zostanie zgłoszona poprawka, to należy poddać ją pod głosowanie)

Przewodniczący: „Stwierdzam, że komisja przyjęła/odrzuciła poprawkę do tytułu ustawy. Czy są uwagi do art. 1 ustawy? Nie słyszę. Przechodzimy do art. 2.” / (rozstrzygnięcie ewentualnych poprawek).

(…).

[5] P. Chybalski, *Komentarz do art. 42*, op. cit., s. 281 i 282.

[6] M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 52.

Część II

Rozdział trzeci

Zagadnienia techniki prawodawczej

dr Sławomir PESZKOWSKI
adiunkt i kierownik Katedry Administracji Publicznej i Prawa Administracyjnego
Społeczna Akademia Nauk
ekspert w Departamencie Prawnym, UKNF
wykładowca w projekcie LEGIS

FORMUŁOWANIE PRZEPISÓW I REDAGOWANIE TEKSTU PRAWNEGO W SPOSÓB ZAPEWNIAJĄCY ADEKWATNE WYRAŻANIE TREŚCI NORMATYWNYCH

Wprowadzenie

Prawo jest jednym z podstawowych systemów normatywnych współczesnego społeczeństwa. Obok prawa układ norm społecznych współtworzą także inne systemy normatywne. Wskazuje się tu najczęściej systemy norm moralnych, norm obyczajowych i norm religijnych. Najczęściej są one wobec prawa komplementarne, a częściowo nawet tożsame, ale w określonych uwarunkowaniach społeczno-politycznych mogą także pozostawać w sprzeczności z prawem stanowionym przez państwo[1]. Podobnie jak inne systemy normatywne prawo formułuje reguły działania społecznego, które służyć mają realizacji lub ochronie określonych wartości – pewnych pożądanych społecznie stanów rzeczy. Prawo – zwłaszcza w systemie prawa stanowionego – wykazuje jednak swoją daleko idącą specyfikę.

Prawo realizuje kompleksowo zdefiniowaną funkcję regulacyjną, porządkującą i harmonizującą życie społeczne poprzez system reguł zachowania w poszczególnych dziedzinach. Złożoność struktur i procesów współczesnego społeczeństwa odzwierciedla się w złożoności i skomplikowaniu samego prawa. Z kolei zawodność lub nieadekwatność innych niż prawo społecznych

[1] Wówczas prawo stanowione przez władzę polityczną staje się tzw. prawem kontrkulturowym.

systemów normatywnych powoduje, że poziom jurydyzacji współczesnego społeczeństwa jest wysoki, w istocie bowiem wszystkie kluczowe obszary życia społecznego podlegają regulacji prawnej. W konsekwencji prawo staje się koniecznym i społecznie niezastępowalnym systemem normatywnym, a funkcja, którą realizuje, jest nieredukowalna do funkcji innych społecznych systemów normatywnych.

W swej istocie **system prawny, jako system normatywny, służy ustaleniu określonego układu norm, w ramach którego będą przebiegały poszczególne procesy społeczne**. Prawo staje się zatem źródłem obowiązków będących następstwem określonych zdarzeń faktycznych lub czynności, którym samo prawo nadaje określony sens. Prawo ustala obowiązki ściśle lub tylko poprzez wyznaczenie nieprzekraczalnych granic określonych zachowań. W niektórych zaś przypadkach uchyla obowiązek pod pewnymi warunkami, tworząc prawnie wyznaczone dozwolenia. W odniesieniu do szeroko rozumianego państwa i jego organów prawo stanowi konieczny warunek organizacji i funkcjonowania, w myśl ustrojowej zasady legalizmu tworzy bowiem podstawę dopuszczalnego działania i wyznacza granice tego działania.

Mówiąc o prawie, należy aksjomatycznie przyjąć, iż **prawo co do swojej treści i funkcji ma charakter normatywny**. Z tej perspektywy prawu nie należy przypisywać ani **charakteru deskryptywnego** – prawo nie służy bowiem opisowi życia społecznego, choć w pewien sposób daje o nim wyobrażenie przynajmniej w idealnym wymiarze poszczególnych procesów i może być także swoistym źródłem wiedzy – **ani perswazyjnego** – prawo nie służy bowiem także zachętom, apelom, wytworzeniu przekonania co do potrzeby i celowości określonych zachowań. W oczywisty sposób prawo nie ma też **charakteru optatywnego** – nie wyraża bowiem postulatów czy życzeń co do kształtu określonych dziedzin życia społecznego. Prawo nie zawiera również typowych **dyrektyw celu** – **dyrektyw praktycznych** – a więc wskazań co do najbardziej efektywnego sposobu osiągnięcia określonego celu, przy założeniu, że decyzja, czy ów cel realizować, jest autonomiczną decyzją danego podmiotu, który w tym przypadku nie jest związany ani celem, ani wskazaniami co do sposobu jego realizacji. Takiego charakteru nie mają wyróżniane w prawie tzw. **normy programowe** (wiążące co do celu), **normy techniczne** (wiążące co do środków) czy – coraz rzadziej spotykane – **normy planowania** (wiążące co do celu i środków)[2]. *Prima facie* wskazane rodzaje norm prawnych przypominają dyrektywy celu, ale nimi nie są. Co do zasady można bowiem identyfikować w ich treści ściśle normatywny element, który pozwala je odróżnić od dyrektyw celu.

Istotą prawa jest normowanie, rozumiane jako wyznaczanie określonych reguł zachowania w sposób wiążący, w odwołaniu do tzw. przymusu prawnego. Wiążący charakter prawa oparty jest na systemie sankcji prawnych, a ściślej norm sankcjonujących – tzn. norm nakazujących zastosowanie określonej sankcji w przypadku naruszenia wiążącego wzoru zachowania. W ten sposób normy sankcjonujące są funkcjonalnie sprzężone z normami sankcjonowanymi

[2] Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 21–22 i 39–40, wraz z zawartymi tam wskazaniami bibliograficznymi.

– tzn. normami, których naruszenie staje się pierwotną okolicznością zaktualizowania się normy sankcjonującej. Nawet jednak nieliczne normy o charakterze *leges imperfectae*, a więc takie, w stosunku do których prawo nie przewiduje bezpośredniej sankcji za ich naruszenie, obecne np. w prawie rodzinnym – także wiążą i nie są jedynie oczekiwaniem prawodawcy co do określonego zachowania. W konsekwencji zachowanie niezgodne z takimi normami nie jest prawnie irrelewantne, choć nie jest bezpośrednio sankcjonowane.

Wiążący charakter norm prawnych nie przesądza jednak całkowicie o charakterze prawa. Cechą konstytutywną norm prawnych jest bowiem wyrażanie przez nie pewnych reguł zachowania, z założenia powtarzalnych, nie zaś jednorazowych, jak w przypadku wypowiedzi powinnościowych o charakterze rozkazu. W systemach prawa stanowionego normę prawną można rozumieć jako wyznaczoną przez prawo dyrektywę powinnego zachowania – wiążący wzór zachowania ustalony w sposób formalny dla określonego rodzaju adresatów do zastosowania w określonych okolicznościach. **Typowa norma prawna ma zatem charakter generalny i abstrakcyjny, nie odnosi się do indywidualnie wskazanych adresatów ani do konkretnych zachowań – co pozwala traktować ją właśnie jako wzór zachowania, nie zaś rozkaz, polecenie czy też wyrok lub indywidualne rozstrzygnięcie administracyjne.**

Proces stanowienia prawa jest warunkowany szeregiem wymogów, z których część ma charakter prakseologiczny – podyktowany wymogiem skuteczności, część aksjologiczny – ze względu na treściowe odniesienia norm prawnych do wartości, których realizacji lub ochronie służą, część zaś ściśle tetyczny – warunkujący uzyskanie przez normę prawną skutku mocy obowiązującej, owego niezbywalnego atrybutu normy prawnej, na którym oparta jest regulacyjna funkcja prawa.

Prawidłowo skonstruowany wzór zachowania z przyczyn pragmatycznych musi spełniać kryterium **co najmniej dostatecznej określoności. Oznacza to wymóg formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny**, tak aby adresat normy prawnej nie miał wątpliwości co do oczekiwanego przez prawodawcę zachowania – co ze względu na dotkliwość sankcji staje się szczególnie istotne w przypadku prawa represyjnego i daninowego. **Istotą prawnie wyznaczonego wzoru zachowania jest jego uprzedniość – w myśl zasady *lex retro non agit* – a także właściwa promulgacja, z czym wiąże się nie tylko sama dostępność wzoru dla adresata, ale także możliwość dokonania odpowiednich ustaleń walidacyjnych, które winny poprzedzać każdorazową wypowiedź o przymuszającym lub uprawniającym skutku normy prawnej.** Z perspektywy adresata normy prawnej, lecz również innych podmiotów – m.in. recypientów norm prawnych (odbiorców zachowań wyznaczonych normami prawnymi) – kluczowe znaczenie ma bowiem nie tylko to, jak dany wzór został ukształtowany, ale i to, czy wzór ten w danym momencie wiąże. **Prawnie ustalony, wiążący wzór zachowania winien być wykonalny, gdyż prawo nie może żądać niemożliwego** – odpowiednio do zasady *impossibile nulla obligatio est*. Nie powinien także zaskakiwać adresata, a więc **powinien zostać ustalony z odpowiednim wyprzedzeniem i cechować się pewną minimalną stabilnością**,

a także respektować prawa słusznie nabyte i interesy w toku. Na tych elementach buduje się **tzw. pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywatela w ramach zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa**. Dyrektywy tworzenia takiego prawa ujmuje się jako tzw. **zasadę prawidłowej legislacji**, a kontekst normatywny stwarza tu art. 2 Konstytucji RP i zawarta w nim klauzula demokratycznego państwa prawnego[3], obudowana rozległym i doniosłym orzecznictwem sądu konstytucyjnego tworzącym tzw. *aquis constitutionnel*. Całokształt uwarunkowań tetycznych, aksjologicznych i prakseologicznych w szerszym kontekście składa się na **paradygmat racjonalnego prawodawstwa, na gruncie którego kreuje się idealny typ racjonalnego prawodawcy**, który świadomie realizuje aksjologicznie uporządkowane cele, dobierając najbardziej adekwatne środki ich realizacji przez prawo, zarazem w sposób doskonały operując regułami logicznymi, językiem i technikami prawodawczymi. Ta idealizująca koncepcja jest z kolei presumpcją wszelkich rozumowań prawniczych[4]. Powstaje w ten sposób **aksjomatycznie przyjmowane założenie systemu prawnego, który jest treściowo kompletny i strukturalnie koherentny, a identyfikowane w nim luki i sprzeczności mają jedynie charakter pozorny**, gdyż nie można przypisać błędu instrumentalnie racjonalnemu prawodawcy.

Już z tej krótko zarysowanej perspektywy widać, że prawodawca, a w konsekwencji także legislator, muszą respektować – każdy na swoim poziomie – **szereg funkcjonalnych i w dużej mierze sformalizowanych wymogów, jakim prawo podlega ze względu na swój normatywny charakter**. Co równie istotne, a niekiedy pomijane – **proces stanowienia prawa nie może być postrzegany w izolacji od procesu stosowania prawa**, z którym w wymiarze funkcjonalnym jest zwrotnie sprzężony.

Uwarunkowania tekstu prawnego ze względu na normatywny charakter prawa

W systemie prawa stanowionego kluczową rolę odgrywają akty stanowienia prawa (akty normatywne), które przybierają formę pisemną. W konsekwencji podstawowe znaczenie dla odzwierciedlenia normatywnej treści prawa ma tekst prawny, rozumiany jako tekst aktu normatywnego. Prawa nie można wszakże zredukować do warstwy tekstu. Niezależnie od zróżnicowań definicyjnych prawo jest w nauce prawa rozumiane jako system norm, nie zaś zbiór ujętych w aktach normatywnych zdań-przepisów. **Rozróżnienie przepisu prawnego i normy prawnej leży u podstaw paradygmatu współczesnego prawoznawstwa**, a na tym założeniu, respektowanym nie tylko przez dominującą część doktryny prawa, ale także przez judykaturę, opiera się zarówno praktyka stanowienia prawa, jak i stosowania prawa[5].

W najprostszym ujęciu przepisy prawne są zdaniami w tekście prawnym, których treścią są normy prawne (wypowiedzi dyrektywalne o powinnych zachowaniach). Ściśle językowy charakter

[3] Przed uchwaleniem Konstytucji RP w 1997 r. wynikająca z art. 1 Małej Konstytucji z 1989 r.

[4] J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45; zob. także m.in. uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 października 2004 r., sygn. akt SN I KZP 24/04, OSNKW 2004, nr 10, poz. 92.

[5] M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Uzasadnianie twierdzeń ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 73 i n.

tekstu prawnego wymusza odróżnienie **przepisu prawnego** rozumianego jako podstawowy element tekstu prawnego, a więc wypowiedzi językowej o określonym brzmieniu przybierającej gramatyczną formę zdania, od **normy prawnej** – właściwej dyrektywy powinnego zachowania, o której z kolei powiedzieć można, iż stanowi podstawowy element systemu prawnego. Warstwa tekstu (brzmienia przepisów) nie jest zatem tożsama z warstwą właściwych wypowiedzi normatywnych (treścią przepisów).

Treść przepisów odzwierciedlają wypowiedzi, które określane są mianem wyrażeń normokształtnych. Te wypowiedzi – które w uproszczeniu można utożsamiać z normą prawną albo uznawać je jedynie za wstępną postać językową normy[6] – określają rodzajowo ujętego adresata i wskazują na powinne zachowania, dodatkowo – i co do zasady tak jest – określają także okoliczności, w jakich adresat ma zastosować się do dyrektywy powinnego zachowania. Wyrażenie normokształtne – a upraszczając: norma prawna – w odróżnieniu od bardzo różnie formułowanych przepisów przyjmuje jednolitą syntaktyczną strukturę, określając, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachowywać.

Przyjmując podstawowe rodzaje modalności prawnej, normie prawnej jako dyrektywie powinnego zachowania można przypisać charakter **nakazu** – wówczas gdy wynika z niej obowiązek określonego zachowania, albo **zakazu** – gdy wynika zeń obowiązek powstrzymania się od określonego zachowania. Trzecim tradycyjnie wyróżnianym rodzajem modalności jest **dozwolenie**[7]. Może ono przybrać formę stwierdzenia możności podjęcia pewnego prawnie relewantnego działania, które jednak nie jest objęte nakazem, bądź stwierdzenia w odniesieniu do określonej kategorii adresatów braku zakazu o generalnym lub szerszym zakresie podmiotowym[8]. Z tekstu praw- nego ma zatem wynikać to, jakie zachowanie jest dla danej kategorii adresatów, w określonych okolicznościach albo każdorazowo zakazane albo każdorazowo nakazane, ewentualnie

[6] Uściślając, za M. Zielińskim wskazać należy, że „(…) w ujęciu derywacyjnym koniecznymi elementami procesu interpretacji są dwie fazy: 1) faza rekonstrukcyjna – polegająca na odtworzeniu z różnokształtnych przepisów wyrażenia normokształtnego (…), 2) faza percepcyjna polegająca na ostatecznym pozyskaniu z wyrażenia normokształtnego normy postępowania (z uwzględnieniem ewentualnych koniecznych zabiegów klaryfikacyjnych)" – M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 289.

[7] Dozwolenie jako odrębny rodzaj modalności prawnej jest sporne w teorii prawa. Dozwolenie można bowiem postrzegać jako przestrzeń nieobjętą obowiązkiem (i z tej perspektywy w istocie trudno uznawać dozwolenie za dyrektywę postępowania) albo jako modyfikację (uchylenie) obowiązku (nakazu lub zakazu). Ten drugi sposób rozumienia dozwolenia także może prowadzić do zakwestionowania uznawania dozwolenia za odrębny rodzaj modalności prawnej (K. Świrydowicz, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *O nieporozumieniach dotyczących tzw. norm zezwalających*, „PiP" 1975, z. 7. Z przyczyn praktycznych – na co wskazuje m.in. A. Malinowski (*Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012, s. 11) – wydaje się, że można jednak uznać dozwolenia za modyfikacje na tyle specyficzne, że można je traktować jako rodzaj modalności prawnej, tym bardziej że w tekstach prawnych występują przepisy wyrażające dozwolenia. Dodać należy, że nieco inny charakter mają dozwolenia w sferze prawa publicznego, zwłaszcza szczególny ich rodzaj, jaki stanowią tzw. normy kompetencyjne tworzące uprawnienia dla organów władzy publicznej. Także w tym przypadku wiele przemawia za tym, aby jednak traktować je jako odrębne wypowiedzi normatywne.

[8] Por. A. Malinowski, *Sposoby wyrażenia normy postępowania w tekście prawnym*, (w:) A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 270 i n.

jakie zachowanie w określonym zakresie lub w pewnych okolicznościach jest objęte dozwoleniem.

Wypowiedź prawodawcy oparta jest na przepisach, z których rekonstruowane są wyrażenia normokształtne – wstępne językowe postaci norm prawnych. **Nie ma jednak prostej odpowiedniości pomiędzy przepisem a wyrażeniem normokształtnym (protonormą prawną).** Kompletna syntaktycznie norma prawna może być wprawdzie wyrażona w jednym przepisie – o czym *expressis verbis* stanowi dyrektywa zawarta w § 25 ust. 1 ZTP – dużo częściej w tekście prawnym dochodzi wszakże do tzw. **rozczłonkowania syntaktycznego**. W wyniku zastosowania przy redagowaniu tekstu prawnego takiego rozwiązania poszczególne elementy normy prawnej rekonstruowane są z wielu przepisów, przy czym jeden z nich odgrywa co do zasady rolę tzw. przepisu zrębowego, który wyraża rdzeń normy prawnej, a więc zawiera co najmniej funktor normatywny i określa zachowanie, inne zaś przepisy mają charakter uzupełniający – zawierają pozostałe elementy niezbędne do odtworzenia kompletnego wyrażenia normokształtnego[9]. Jest to wynik dążenia do zapewnienia syntetyczności tekstu prawnego i unikania powtórzeń, co wydatnie skraca tekst prawny, a zarazem nadaje mu większą przejrzystość[10]. Jest to technika legislacyjna wskazana w § 25 ust. 2 ZTP. Z drugiej strony im bardziej złożone są normy zachowania, tym większej liczby przepisów wymagają – dochodzi wówczas do **rozczłonkowania treściowego** norm w przepisach[11]. Z kolei przy zastosowaniu techniki **kondensacji norm** możliwe jest także wyrażenie w jednym przepisie więcej niż jednej normy prawnej, co ujawnia się m.in. w sposobie redagowania przepisów karnych czy niektórych przepisów kompetencyjnych[12].

W tekście prawnym dają się wskazać przepisy (zdania), które przypominają wypowiedzi normokształtne. Jednakże rzadko, a w każdym razie rzadziej, niż mogłoby się wydawać, przepis można choćby w sposób zbliżony utożsamiać z wypowiedzią normokształtną[13]. Trafnie wskazuje się, że podręcznikowy przykład art. 415 Kc, jako przepisu, który ma być tożsamy z wzorcowo ujmowaną normą prawną, nie jest adekwatny, gdyż norma nakazująca naprawić szkodę temu, kto ją wyrządził, swój właściwy kształt przyjmuje dopiero po uwzględnieniu dookreśleń dokonywanych na gruncie art. 422, art. 423, art. 435 § 1 i 2 oraz art. 426, a po części także innych przepisów Kc[14]. Z tej perspektywy przyjąć można, że ta sama dyrektywa powinnego zachowania może być wyrażona w różny sposób, a co więcej, może być wyrażona poprzez kilka przepisów, w szczególności gdy pojęcia wymagają definiowana, a powinne zachowanie wymaga określenia np. co do trybu lub sposobu jego zrealizowania.

[9] Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 108 i n.

[10] Ibidem, s. 108.

[11] Zob. ibidem, s. 119 i n.

[12] Zob. ibidem, s. 134 i n.

[13] M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Uzasadnianie twierdzeń...*, op. cit., s. 74.

[14] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 150. Umiejętnie w graficznej formie prezentuje to zagadnienie M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 125–127.

Złożony ze zdań tekst prawny dostarcza zatem jedynie pewnego materiału do zrekonstruowania kompletnych wypowiedzi normatywnych, a cała problematyka semiotyczna, logiczna czy metodologiczna dotycząca norm prawnych rozważana jest przede wszystkim w odniesieniu do wyrażeń normokształtnych zrekonstruowanych w drodze interpretacji przepisów prawnych[15]. Analiza tekstu prawnego z perspektywy nauk prawnych co do zasady ma zatem charakter wyłącznie subsydiarny.

Instrumentalny charakter tekstu prawnego i funkcje zasad techniki prawodawczej

Pierwotną i niezbywalną, a w bardziej restryktywnym ujęciu jedyną funkcją tekstu prawnego jest wyrażanie norm prawnych. Tekst prawny należy zatem traktować instrumentalnie. Ma on określoną funkcję i z perspektywy tej funkcji winien być opracowywany. Ten ściśle językowy charakter tekstu prawnego pozwala wskazać na specyficzny, różny od idealnie postrzeganego prawodawcy podmiot, jakim jest **redaktor tekstu prawnego**. Redaktora tekstu prawnego określić można jako podmiot wytwarzający tekst prawny, a także postrzegać jako osobę, choć najczęściej jest to grupa osób, która działając w ramach formalnej struktury symultanicznie bądź sekwencyjnie, kształtuje brzmienie przepisów. Redaktora tekstu prawnego nie należy jednak utożsamiać z prawodawcą, a tym bardziej z typem idealnym, jaki stanowi figura racjonalnego prawodawcy konstruowana *ex post* na potrzeby procesu wykładni prawa. W pracach legislacyjnych kluczowe role przypisane są odpowiednio: decydentowi prawnemu, którego w uproszczeniu można utożsamić z faktycznym prawodawcą merytorycznemu projektodawcy, jeżeli nie jest nim sam decydent prawny, oraz redaktorowi tekstu prawnego – legislatorowi – faktycznemu twórcy tekstu prawnego. Redaktor tekstu prawnego nie jest twórcą merytorycznych rozwiązań regulacyjnych, za te bowiem pierwotnie odpowiada projektodawca, a ostatecznie decydent prawny. Zadaniem redaktora tekstu prawnego jest adekwatne, precyzyjne i komunikatywne wysłowienie dyspozycji decydenta prawnego, która finalnie zostaje objęta formalną decyzją prawodawczą. Redaktor tekstu prawnego operuje w płaszczyźnie syntaktycznej i semantycznej języka prawnego celem przekazania adresatom prawa treści norm, nie podejmuje jednak rozstrzygnięć prawodawczych[16]. **Redaktor tekstu prawnego odpowiada zatem za brzmienie przepisów, a także za konstrukcję samego aktu normatywnego, z uwzględnieniem rozczłonkowania lub kondensacji norm prawnych, a w szerszym i dalszym, ale nie mniej ważnym wymiarze także za systemową spójność i konsekwencję oraz zachowanie logiki zmiany systemu prawnego**. W wyniku pracy legislatora jako redaktora tekstu prawnego tekst prawny staje się wysoce uporządkowaną, kompleksową wypowiedzią prawodawcy o treści powinnych zachowań w danym zakresie spraw. O ile prawodawca odpowiada za merytoryczną i aksjologiczną treść podejmowanych rozstrzygnięć, a także za stabilność prawa, o tyle za jakość prawa jako tekstu zasadniczo odpowiada legislator, choć zarazem nie można pominąć tego, że

[15] M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Uzasadnianie twierdzeń*..., op. cit., s. 77.

[16] A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012, s. 9.

praktyka przynosi szereg przykładów odrzucania przez projektodawców lub decydentów prawnych uwag ściśle legislacyjnych. Nie zawsze zatem wadliwy legislacyjnie tekst jest wynikiem błędów lub zaniechań legislatora.

Jeżeli spojrzeć na prawo jako na proces komunikacji dokonującej się pomiędzy prawodawcą a adresatami prawa, to w takim ujęciu **tekst prawny jest specyficznym komunikatem**. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że komunikacja pomiędzy prawodawcą a adresatami prawa nie wykracza poza tekst prawny. Jest to zatem komunikacja jednostronna i zdalna[17]. Przyjmując idealizujące założenie racjonalnego ustawodawcy, uznaje się, że komunikat pochodzący od prawodawcy jest wypowiedzią kompletną i doskonałą, traktowaną jako *constans*. Tekst prawny podlega egzegezie w oparciu o reguły interpretacyjne, inferencyjne i kolizyjne. To w wyniku egzegezy, a nie „bezpośredniego rozumienia"[18] ujawnia się treść prawa. Stąd też pierwotne intencje i wola prawodawcy faktycznego stają się irrelewantne względem treści faktycznie wyrażonych w tekście prawnym. Jak to zostało ujęte w powoływanej już wyżej uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego: „Skrajnie upraszczając, decydujące znaczenie ma to, co ustawodawca w tekście prawnym zapisał, a nie to, co chciał zapisać"[19]. W konsekwencji także brak unormowania jakiejś kategorii spraw nie jest traktowany jako luka, ale świadome pominięcie, które dla jednostki tworzy sferę wolności indyferentną ze względu na nakazy lub zakazy, a dla organów władzy – zakaz podejmowania działań wynikający z braku koniecznego uprawnienia. W tym aspekcie trafne bądź chybione decyzje redaktora tekstu prawnego co do struktury tekstu bądź zastosowania określonych wyrażeń językowych mogą nabrać znaczenia prawotwórczego. Błędy czy zaniechania w warstwie tekstowej będą bowiem potencjalnie skutkowały zniekształceniami treści w warstwie normatywnej.

Trafnie określa się w orzecznictwie proces wykładni przepisów prawa mianem **dekodowania** norm z tekstu prawnego, co jest konsekwencją odróżnienia przepisu od normy prawnej[20]. W takiej konwencji językowej redagowanie tekstu prawnego, polegające na formułowaniu zdań, które oznacza się jako przepisy, można adekwatnie ujmować jako **kodowanie**. **Istnieje ścisła**

[17] Język prawny tworzy tzw. komunikaty typu „dla", które nie są wspierane żadnymi elementami związanymi z sytuacją interakcji – możliwością upewnienia się co do prawidłowości rozumienia czy też elementami niewerbalnymi, które wzmacniają komunikację (elementy prozodyczne, jak intonacja, czy kinezyczne, czyli gestykulacja, mimika). Tego rodzaju komunikaty językoznawstwo odróżnia od komunikatu typu „do" – na których oparta jest komunikacja w sytuacji bezpośredniego kontaktu – T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986, s. 54, za: M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 51.

[18] Określenie J. Wróblewskiego – koncepcja bezpośredniego rozumienia odróżnianego od sytuacji wykładni prowadzi do konkluzji *clara non sunt interpretanada* – wersji antyinicjującej – lub *interpretatio cessat in claris* – wersji antykontynuacyjnej, natomiast metodologicznie przeciwne stanowisko zakłada konieczność i niezbywalność wykładni w każdej sytuacji (*omnia sunt interpretanda*) – M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 53 i 56.

[19] Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 października 2004 r., sygn. akt SN I KZP 24/04, OSNKW 2004, nr 10, poz. 92.

[20] Szerzej M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.

korespondencja reguł redagowania i interpretowania tekstów prawnych[21]. Pierwotna – normatywna w swej istocie – koncepcja dyrektywy powinnego zachowania, mniej lub bardziej zbliżona do wyrażenia normokształtnego, która pochodzi nie od redaktora tekstu prawnego, ale w owej pierwotnej wersji od decydenta prawnego lub działającego na jego rzecz projektodawcy, podlega zatem specyficznej translacji na tekst prawny. **Zawodowa sprawność legislatora polega zatem na umiejętności takiego transponowania dyspozycji pochodzących od prawodawcy, aby w konwencji przyjmowanej w aktualnej kulturze prawnej sporządzić tak sformułowany tekst prawny, żeby każdy jego odpowiednio przygotowany odbiorca odczytał dyrektywę powinnego zachowania w jej pierwotnie zamierzonym kształcie.** Jest to tym bardziej specyficzna umiejętność, że kodowanie – a w kolejnym etapie dekodowanie – nie mają charakteru algorytmicznego na wzór technik kryptograficznych. Jest to zatem praca co do zasady twórcza, choć bardziej przypominająca pracę tłumacza niż pisarza. **Owa swoista translacja pierwotnej wypowiedzi powinnościowej na język przepisów prawnych dokonuje się jednak w oparciu o zbiór formalnie ujętych dyrektyw techniki prawodawczej.** Z tej perspektywy zasady techniki prawodawczej, zebrane w urzędowym zbiorze, w obecnym stanie prawnym stanowiącym załącznik do rozporządzenia Prezesa RM, w dużej mierze stanowią właśnie dyrektywy kodowania, wyznaczając konwencję, dzięki zastosowaniu której rezultatem dekodowania tekstu prawnego jest ten sam pierwotnie pomyślany przez prawodawcę wzór zachowania[22].

Za **dwie zasadnicze funkcje** formalnie ustalonych zasad techniki prawodawczej można – za S. Wronkowską – przyjąć:

- zapewnienie usystematyzowanego i możliwie kompletnego zbioru wskazań, jak w typowych sytuacjach skonstruować tekst prawny w ramach odpowiednio usystematyzowanego aktu normatywnego i odpowiednio wprowadzić lub usunąć określone przepisy z systemu prawnego;
- ujednolicenie sposobu formułowania przepisów w celu zapewnienia możliwości jednolitej interpretacji tekstów prawnych (wykładni prawa)[23].

Tak definiowane funkcje zasad techniki prawodawczej trafnie uwypukla orzecznictwo TK, który wskazuje, że **zasady techniki prawodawczej należy traktować jako prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa**

[21] Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstów prawnych*, „SP" 1985, nr 3–4.

[22] Proces ten w kategoriach pojęciowych językoznawstwa określać należałoby mianem „derywacji semantycznej, polegającej na przeniesieniu wyrażenia z jednej kategorii syntaktycznej do innej przy zachowaniu tego samego znaczenia" – M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 252, i powołana tam *Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, K. Polański (red.), Wrocław-Warszawa-Kraków 1993, s. 104.

[23] Szerzej zob. S. Wronkowska, *Wstęp*, (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 7 i n.

prawnego[24]. Z tej perspektywy status ZTP nie jest wyznaczany przez relatywnie niski formalny status rozporządzenia – aktu podustawowego – ale przez art. 2 Konstytucji RP i wyprowadzany z klauzuli państwa prawnego wymóg prawidłowej legislacji. Trafnie zatem stwierdza TK, że nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się ZTP należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji RP, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna[25].

Czytelność wyznaczanych w dużej mierze przez ZTP reguł kodowania i ich konsekwentne stosowanie ma podstawowe znaczenie dla spełnienia wymogu określoności prawa i respektowania zasady zaufania do państwa oraz stanowionego przezeń prawa. Z tej perspektywy TK domaga się, aby tekst prawny spełniał tzw. **test określoności**, oparty na kryteriach **poprawności**, **jasności** i **precyzji**. W ujęciu trybunalskim poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego oraz jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Konstytucyjny standard określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów tak, żeby zapewniały dostateczny stopień precyzji ustalenia ich znaczenia i skutków prawnych, i nie stanowiły – jak to obrazowo ujął TK – **pułapki dla obywateli**[26]. Konstytucyjny standard określoności jest przy tym zróżnicowany ze względu na charakter norm prawnych wynikający z funkcji regulacyjnych poszczególnych gałęzi i dziedzin prawa. Stąd też wymogi testu określoności są odpowiednio wyższe w sferze prawa represyjnego i daninowego, ze względu na szczególne konsekwencje wadliwości legislacji w tych obszarach dla sfery konstytucyjnie chronionych praw i wolności.

Normatywny paradygmat interpretacyjny tekstu prawnego

Przyjęcie rozróżnienia na warstwę przepisów (tekstu prawnego) i warstwę norm (wyrażeń normokształtnych) ma szereg doniosłych implikacji zarówno teoretycznoprawnych, jak i praktycznych. Przede wszystkim oznacza jednak, że tekst może przybierać relatywnie zróżnicowaną językowo formę, ale zarazem niezależnie od intencji redaktora poszczególne wypowiedzi tekstu prawnego (przepisy prawne) będą w toku interpretacji traktowane jako wypowiedzi normatywne o określonej strukturze syntaktycznej – bądź kompletne, bądź jako elementy takich wypowiedzi, które w efekcie wykładni złożą się na całościową wypowiedź normokształtną,

[24] Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; także wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51.

[25] Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170.

[26] Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, wyrok TK z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254, wyrok TK z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67, i wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

a docelowo właściwą normę prawną wyrażającą nakaz, zakaz lub dozwolenie. Wynika to z tzw. *quasi*-idiomatyczności wyrażeń tekstu prawnego, które odczytywane są w pewnej konwencji znaczeniowej ukształtowanej na gruncie danej kultury prawnej[27].

Stąd **wypowiedzi powinnościowe mogą być wyrażane w postaci opisowej (deskryptywnej) jako zdania w czasie teraźniejszym z użyciem czasowników w trzeciej osobie liczby pojedynczej**. Kontekst użycia takiej wypowiedzi w tekście prawnym czyni ją jednak wypowiedzą dyrektywalną, mimo iż przepis nie posługuje się żadnym wyrażeniem *expressis verbis* formułującym nakaz lub zakaz. Przy dekodowaniu normy prawnej (wyrażenia normokształtnego) z tak brzmiącego przepisu pozornie opisowy charakter wypowiedzi zostanie przekroczony. Przykładowo przepis art. 162 ust. 1 Konstytucji RP w brzmieniu: „Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu" – mógłby, jako wypowiedź opisowa, być nagłówkiem informacji prasowej bądź zdaniem reportera radiowego lub telewizyjnego wypowiedzianym w toku transmisji z obrad nowo wybranego Sejmu zebranego na pierwszym posiedzeniu. W takim kontekście wypowiedź ma charakter deskryptywny i może być z powodzeniem kwalifikowana w kategoriach prawda/fałsz. Użycie tego samego zdania w przepisie nadaje mu sens ściśle normatywny i nawet najmniej wprawny użytkownik tekstu prawnego będzie interpretował tę wypowiedź powinnościowo – jako kierowany do Prezesa RM nakaz złożenia dymisji na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, a kategorie prawdy/fałszu staną się w tym kontekście zupełnie nieadekwatne. Co więcej, zgodnie z tym, co wskazano już wyżej, nakaz ten będzie miał charakter generalny i abstrakcyjny, będzie bowiem kierowany do każdoczesnego Prezesa RM i będzie aktualizował się każdorazowo po zwołaniu pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu.

W zbliżonej konwencji językowej formułowane są przepisy prawa karnego. W tym przypadku przepis brzmi jak zdanie opisujące pewną prawidłowość życia społecznego: „kto dokonuje określonego czynu, podlega określonej karze". Zdanie takie w swym gramatycznym wymiarze ma charakter deskryptywny – jest to jednak jedynie pewna konwencja językowa tekstu prawnego. Kontekst aktu normatywnego, w ramach którego funkcjonuje taka wypowiedź, powoduje jednak, że wyrażenie to jest podstawą rekonstrukcji, co relatywnie łatwo dostrzec, normy sankcjonującej (nakazu ukarania za określone zachowanie)[28], ale także – co dla wielu nieprawników nie jest oczywiste – normy sankcjonowanej (pierwotnego zakazu określonego zachowania).

Każda wypowiedź zawarta w tekście prawnym – treść przepisu[29] – niezależnie od intencji prawodawcy lub z innej perspektywy: niezależnie od intencji redaktora tekstu prawnego,

[27] Zob. M. Zieliński, *Zasady wykładni…*, op. cit., s. 99 i n.

[28] Z zastrzeżeniem, że w tym przypadku jest to tzw. przepis zrębowy niezupełny, nie wskazuje bowiem adresata nakazanego zachowania polegającego na nałożeniu sankcji, w przypadku gdy ktoś popełni określony czyn zabroniony. Wskazanie jako adresata takiej normy sądu powszechnego wymaga zatem odrębnego przepisu uzupełniającego przepis zrębowy niezupełny – zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 108–111.

[29] Z pominięciem elementów nienormatywnych, takich jak tytuł, oznaczenia przepisów, oznaczenia jednostek systematyzacyjnych, odnośniki, a także preambuła – które traktowane winny być subsydiarnie wzglę-

będzie rozumiana jako wypowiedź o charakterze normatywnym albo – jeżeli uwzględnić rozczłonkowanie syntaktyczne norm w tekście prawnym – przynajmniej składnik takiej wypowiedzi. Zdekodowane i zrekonstruowane do postaci zupełnej wyrażenia normokształtne będą w sposób konieczny kwalifikowane w jednej z trzech podstawowych kategorii modalności normatywnej, a więc jako nakaz, zakaz albo dozwolenie.

Przykładowo specyficznie sformułowany przepis art. 49a ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych[30] w brzmieniu: „Polska jest wolna od upraw GMO" – który w istocie należałoby oceniać jako normatywnie pusty i z tego względu zbędny w tekście prawnym – w paradygmacie normatywnym powinien być traktowany jako zakaz wprowadzania na terytorium RP upraw GMO. Od tak sformułowanego generalnego zakazu (o charakterze zasady) dalsze przepisy będą wprowadzały określone wyjątki (o statusie *leges speciales*), które jednak będą musiały być rozumiane ściśle, w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae*.

Z tej perspektywy **nie istnieją przepisy o charakterze informacyjnym** – „neutralny" normatywnie przepis, z jakichkolwiek względów uwzględniony nadmiarowo w ramach danej instytucji prawnej, będzie nabierał normatywnego znaczenia niezależnie od pierwotnej intencji redaktora tekstu prawnego. W szczególności może być interpretowany systemowo przy wykorzystaniu rozumowania *a contrario*, zmieniając konstrukcję zbliżonej instytucji prawnej, w ramach której analogiczny przepis nie został zamieszczony.

Podobnie należy traktować przepisy, które określają cel ustawy. Są to relatywnie często występujące w prawie administracyjnym przepisy oparte na zwrocie „Celem ustawy jest…". Niezależnie od krytycznej oceny przesłanek stojących za zamieszczaniem w ustawach tak brzmiących przepisów zauważyć należy, że samo określenie „cel ustawy" może jednak być w części przypadków nieadekwatne, a przez to mylące. Należałoby w tym przypadku **odróżnić cele ustawy** – rozumiane jako cele ustawodawcy – **od celów określonego działania na podstawie ustawy**. Cele ustawodawcy nie mają charakteru ściśle normatywnego i jako takie powinny być ujawnione w uzasadnieniu projektu ustawy. Biorąc jednak pod uwagę ugruntowaną w kulturze prawnej wykładnię celowościową, można uznać, że elementy deklarowanych przez ustawodawcę celów, które daną regulacją chce osiągnąć, mogą być także elementem aktu normatywnego. Funkcję tę może pełnić preambuła – zwana także arengą lub wstępem. Odnosi się ona zasadniczo do motywów prawodawcy, ale nierzadko ujawnia także cele, w szczególności rozumiane jako zamiar ochrony lub realizacji określonych wartości. Preambuła nie składa się z przepisów – jest tekstem, który nie wysławia norm prawnych – i ma znaczenie subsydiarne dla rekonstrukcji norm prawnych, ale umieszczenie jej w ramach tekstu prawnego niewątpliwie wymusza respektowanie zawartych w niej treści w procesie wykładni przepisów danego aktu normatywne-

dem normatywnego paradygmatu interpretacyjnego tekstu prawnego.

[30] Dz. U. z 2017 r. poz. 2134, z późn. zm.

go[31]. Zastrzec jednak należy, że mechanizm regulacyjny prawa jest wyznaczany przez wynikający z przepisów danego aktu normatywnego układ wiążących wzorów zachowań. Nieadekwatnie skonstruowany układ wzorów zachowań nie będzie mógł być ze względu na cel przekroczony w drodze wykładni celowościowej, wykładnia celowościowa ma bowiem charakter korygujący.

Wyznaczenie **celu działania na podstawie ustawy** ma inny charakter – kategorialnie różny od celu ustawy rozumianego jako cele ustawodawcy. Funkcja tak sformułowanego przepisu może być rozumiana dwojako. Można przyjąć, że jest to postać tzw. normy programowej – tożsamej z nakazem realizacji ustawowo wyznaczonego celu, a od strony negatywnej – z zakazem działań lub zaniechań, które mogły ów cel niweczyć. Z tym wszakże zastrzeżeniem, że zasada legalizmu wyklucza wnioskowanie z celów na środki, więc tego rodzaju dyrektywa rozpatrywana samodzielnie ma nikłą wartość normatywną. Można wszakże przyjąć, że przepis wyrażający cel jest przepisem ogólnym wyrażającym element wzoru zachowania, w myśl § 20 ust. 2 ZTP, wspólny dla wszystkich albo dla większości szczegółowych przepisów merytorycznych zawartych w ustawie, a ściślej uogólniony i uwspólniony element dyspozycji poszczególnych norm wynikających z przepisów danej ustawy. Zasadność formułowania takich przepisów ujawnia się przede wszystkim na gruncie prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego. Jest to swoisty **instrument programowania aksjologicznego ustawy i element kalibrujący wszelkiego rodzaju luzy decyzyjne, ocenne lub interpretacyjne, jakimi dysponują podmioty publiczne** ze względu na specyfikę przepisów prawa administracyjnego. Prawo administracyjne, będąc podstawą dla wszelkich procesów administrowania publicznego, winno bowiem z jednej strony możliwie ściśle realizować wymóg zasady legalizmu, dając podstawy i wyznaczając granice działania organów administracji publicznej. Z drugiej zaś strony winno zapewniać organom administracji publicznej odpowiedni poziom elastyczności działania w zmiennych stanach faktycznych. Dla zrealizowania tego wymogu przepisy prawa administracyjnego konstruowane są – w granicach konstytucyjnego standardu – z użyciem pojęć niedookreślonych, odsyłających klauzul generalnych czy z zastosowaniem konstrukcji uznania administracyjnego dającego organowi administracji możliwość podjęcia decyzji o kierunku rozstrzygnięcia lub treści rozstrzygnięcia, co powoduje, że w takich przypadkach organ administracji publicznej działa poza reżimem typowego związania administracyjnego.

Z perspektywy legislacyjnej **przepisy wyznaczające cele powinny jednak być formułowane tak, aby nie było wątpliwości, że są adresowane do określonych organów administracji publicznej lub innych podmiotów publicznych**. W brzmieniu przepisu może to być ujęte wprost albo pośrednio, ale winno **jednoznacznie wskazywać, że jest to element współkształtujący wiążący wzór zachowania wyznaczonego określonemu adresatowi, nie zaś**

[31] Co ciekawe – preambuła nie jest jedynie elementem ustawy zasadniczej, choć co do zasady jej towarzyszy, relatywnie licznie pojawia się także w ustawach zwykłych. Mimo iż liczba takich ustaw wzrasta, to ZTP milczą o takim elemencie tekstu prawnego. I to pomimo wyraźnie formułowanych w tym zakresie postulatów – zob. A. Choduń, *Założenia dotyczące zasad techniki prawodawczej i wprowadzania ich zmian (język, teksty i konteksty)*, (w:) *Zasady techniki prawodawczej – perspektywa zmian (materiały pokonferencyjne)*, Warszawa 2014, s. 110.

deklaracja ustawodawcy co do zamierzonych skutków regulacji. Przykładowo, jeżeli ustawa[32] określa, co jest celem nadzoru nad rynkiem finansowym, a jednocześnie wskazuje, że organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym jest KNF, to niezależnie od tego, czy rekonstruowana będzie odrębna norma programowa (nakaz realizacji celu), czy też będzie to powtarzalny element norm szczegółowych, to bez wątpienia adresatem takiej normy jest KNF. Podobnie jeżeli ustawa[33] określa, co jest celem działania Sieci Badawczej Łukasiewicz, a jednocześnie definiuje podmioty tej sieci, oznacza to, że nakaz realizacji ustawowo wyznaczonego celu adresowany jest do tych właśnie podmiotów – odpowiednio do zakresu ich działania.

Rola redaktora tekstu prawnego i wytyczne w zakresie redagowania tekstu prawnego

Legislacja w jednym ze swoich podstawowych aspektów jest specyficzną umiejętnością formułowania możliwie jednoznacznych, intersubiektywnie zrozumiałych wypowiedzi językowych o charakterze dyrektywnym. Wypowiedzi te – przypisywane prawodawcy, choć faktycznie formułowane przez redaktora tekstu prawnego – wyznaczają treść prawa. Praca legislatora jako redaktora tekstu prawnego polega zatem na opracowaniu tekstu prawnego w pewnej konwencji języka prawnego, która ma zapewnić realizację funkcji prawa w odniesieniu do danego aktu normatywnego i jego konkretnych założeń treściowych (merytorycznych). Konwencją tą redaktor tekstu jest związany tyleż w **sensie formalnoprawnym** – w zakresie, w jakim wynika ona z urzędowego zbioru zasad techniki prawodawczej – ileż **pragmatycznym**, ze względu na społeczne uwarunkowania funkcjonowania tekstu prawnego i cele, jakim tekst prawny służy.

Struktura tekstu prawnego jest wysoce uporządkowana zarówno co do podstawowych jednostek redakcyjnych, jak i systematyki całego aktu. Tekst prawny składa się z przepisów, które podlegają specyficznym oznaczeniom literowo-cyfrowym, częściowo także z wykorzystaniem specyficznych symboli graficznych – w szczególności wskazać tu można ikoniczny znak paragrafu (§) – i co do zasady są ujmowane w odpowiednie jednostki systematyzacyjne. Przepisy pozostają wszakże zdaniami w sensie gramatycznym – specyfika języka prawnego nie uchyla reguł gramatyki języka ogólnego, tworzy natomiast specyficzne uwarunkowania redakcyjne[34]. Język prawny – mimo daleko idących obostrzeń leksykalnych i strukturalnych – nie traci specyficznych cech języka polskiego (etnicznego), którego jest wariantem (tzw. rejestrem). Uwidacznia się to choćby poprzez wielość funktorów normatywnych, za pomocą których wyrazić można trzy podstawowe modalności normatywne, czy poprzez możliwość operowania szykiem zdania dla uzyskania zniuansowanych nieraz rezultatów treściowych. W efekcie polski język prawny, będąc rejestrem bogatego leksykalnie i elastycznego strukturalnie języka etnicznego, daje redaktorowi polskiego tekstu prawnego relatywnie dużą swobodę językową.

[32] Art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 298, z późn. zm.).

[33] Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz. U. poz. 534, z późn. zm.).

[34] A. Malinowski, *Polski tekst…*, op. cit., s. 9.

Redaktor tekstu prawnego przy wszystkich regułach i obostrzeniach języka prawnego dysponuje **relatywnie dużą swobodą kształtowania brzmienia przepisów**, a szerzej – opracowania koncepcji wyrażenia określonej dyrektywy zachowania (częściej zespołu dyrektyw) w przepisach prawnych. W konsekwencji **ta sama norma prawna może być potencjalnie wyrażona w różny sposób**. Redaktor tekstu prawnego musi być bowiem zorientowany na **rezultat rozumiany jako zakładany i zamierzony wynik wykładni**, środków językowych używa zaś instrumentalnie dla osiągnięcia celu w postaci wyrażenia normy prawnej. Przyjęcie, że znaczenie prawne ma wyłącznie treść normy prawnej, a przepis jest li tylko napisem, którego językowe znaczenie może zostać w szczególnych sytuacjach przekroczone przy zastosowaniu odpowiednich reguł wykładni, nie może jednak prowadzić do nadmiernej swobody redaktora tekstu prawnego. Redaktor tekstu prawnego winien bowiem respektować owe nadrzędne uwarunkowania komunikacyjne – pamiętając, że nie tworzy autonomicznego tekstu, ale jedynie koduje określone treści normatywne. Stąd też efekt jego pracy będzie oceniany przez pryzmat łatwości i jednoznaczności odkodowania tychże treści przez każdego odpowiednio przygotowanego odbiorcę, nie zaś ze względu na walory literackie tekstu. Kunszt językowy, jakim winien wykazywać się twórca danego tekstu w przypadku tekstu prawnego, przybiera zatem inny wymiar niż w przypadku pozostałych rodzajów tekstu – nie tylko tekstów literackich czy naukowych, ale także tekstów o charakterze użytkowym.

Z perspektywy uwarunkowań redagowania tekstu prawnego wskazać można trzy podstawowe wymogi, jakie stawia się tekstowi prawnemu: wymóg **adekwatności**, wymóg **komunikatywności** i wymóg **precyzji**. Przy odpowiednio szerokim rozumieniu te trzy wymogi obejmują **całokształt funkcjonalnych i pragmatycznych uwarunkowań tekstu prawnego**. Jak wskazał TK w wyroku z 21 kwietnia 2009 r.[35], to zasady techniki prawodawczej stanowią ów kanon, który zapewnić ma redagowanie przepisów tak, aby były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy, i który z tego względu powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.

Wymóg adekwatności w sensie ścisłym oznacza, że przepisy prawne powinny odpowiadać zamiarowi prawodawcy. Zgodnie z § 6 ZTP przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Na redaktorze tekstu prawnego spoczywa zatem obowiązek zapewnienia, aby formułowane przez niego przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażały wysławianą normę. Obowiązek ten jest doniosły tym bardziej, że tak jak już wskazywano wyżej, w myśl obiektywistycznego podejścia do wykładni tekstu prawnego adresata wiąże to, co jest wyrażone w przepisie, a nie to, co miało być w nim wyrażone. Do redaktora tekstu prawnego zasadniczo nie należy jednak ocena, czy zamierzona przez projektodawcę regulacja *in merito* nadaje się do realizacji zakładanego celu, a więc czy wywoła określony skutek społeczny lub czy nie przyniesie niepożądanych skutków

[35] Sygn. akt K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 58.

ubocznych – jest to bowiem ocena ekspercka, nie zaś legislacyjna[36]. Do legislatora nie należy też co do zasady ocena adekwatności doboru określonych środków prawnych dla realizacji założonego celu[37]. W ramach dążenia do zapewnienia adekwatności tekstu prawnego legislator winien wszakże weryfikować, czy zamierzona regulacja nadaje się – w sensie instrumentalnym – do realizacji zakładanego celu, a także czy jest spójna i kompletna, czy odpowiada uwarunkowaniom danej gałęzi prawa, czy ustanawiany obowiązek prawny będzie – o ile taki jest zamiar projektodawcy – sankcjonowany *etc*.

Z perspektywy formułowania dyrektyw dla redaktora tekstu prawnego w ramach wymogu adekwatności w szerszym ujęciu należałoby także wskazać na **konieczność respektowania ściśle normatywnego charakteru tekstu prawnego**. Wszelkie wymogi dotyczące tekstu prawnego należy bowiem postrzegać przez pryzmat normatywnego charakteru prawa i podporządkowania tekstu prawnego funkcji wyrażania treści o charakterze normatywnym. To oznacza, że tekst prawny w swojej warstwie merytorycznej potencjalnie zawiera wyłącznie takie treści, które składają się na poszczególne elementy wyrażeń normokształtnych. Istotą tekstu prawnego jest zatem budowanie wypowiedzi o charakterze zdań powinnościowych bądź modyfikowanie tych powinności. Zarazem – w konsekwencji – przyjmuje się, że tekst prawny nie służy innym celom niż wyrażenie norm. Wprost wyraża to § 11 ZTP, zgodnie z którym w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Jeżeli zatem w tekście prawnym z jakichkolwiek hipotetycznie uzasadnionych powodów odstępuje się od tej paradygmatycznie traktowanej zasady, należałoby oczekiwać, iż zostanie to w tekście prawnym wyrażone *expressis verbis*. Wiąże się to ze **zjawiskiem włączania w tekst prawny także składników tzw. *soft law*, w postaci rozmaitych wskazań dobrej praktyki czy standardów określonego działania, a także różnego rodzaju nienazywanych odrębnie dyrektyw**, co do statusu których można mieć zasadnicze wątpliwości[38]. Respektując normatywny charakter prawa, należałoby zatem

[36] Zob. S. Wronkowska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „PiP" 2000, z. 9, s. 3–15; na temat społecznych ról legislatora – zob. W. Staśkiewicz, *Społeczne role legislatora*, (w:) M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016, s. 111–139.

[37] W praktyce legislator, dysponując zwykle znacznie szerszą wiedzą o systemie prawa i regułach stosowanych w różnych gałęziach lub dziedzinach prawa, niejednokrotnie jest w stanie zaproponować rozwiązanie odpowiadające potrzebom projektodawcy.

[38] Jest to wyraz ujawniającej się we współczesnym prawodawstwie tendencji do rozszerzania ściśle rozumianej normatywnej funkcji prawa, co związane jest z trudnością ulokowania w szerzej rozumianym systemie normatywnym dyrektyw o statusie tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Problematyka ta domaga się odrębnego potraktowania i w tym miejscu można jedynie wskazać na fakt przenikania tego rodzaju dyrektyw na grunt tzw. twardego prawa i bardzo niekonsekwentną praktykę legislacyjną w tym zakresie. W efekcie w systemie prawnym *de lege lata* można identyfikować m.in. trudne do normatywnej kwalifikacji przepisy wyznaczające powinność „dążenia" (art. 13 § 1 i art. 96k, a także art. 259 § 3 K.p.a., art. 67 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców), przepisy wskazujące, że postępowanie zgodne z dobrą praktyką, *nota bene* wyznaczoną w drodze rozporządzenia, nie narusza przepisów ustawy (art. 14b ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach); por. także przepisy wskazujące, że postępowanie zgodne z dobrą praktyką, *nota bene* wyznaczoną w drodze rozporządzenia, nie narusza przepisów ustawy (art. 14b ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach).

dążyć do tego, aby takie treści wyprowadzać poza system prawny, a przynajmniej poza źródła prawa powszechnie obowiązującego. Jeżeli nie jest to możliwe, to dążyć należy do umieszczania takich regulacji jako treści wyodrębnionych w załącznikach, co pozwala odpowiednio oznaczyć je adekwatnym tytułem („Wytyczne…", „Rekomendacje…", „Wymogi dobrej praktyki…" i in.), i odstąpić od oznaczeń typowych dla przepisów. Nieartykułowany czy nieparagrafowany, a przy tym odpowiednio zatytułowany tekst będzie możliwie daleko respektował uwarunkowania normatywności i nie ingerował w konwencję, na której zasadza się system prawa stanowionego[39]. Odpowiednio należałoby w takich przypadkach mówić o „stosowaniu" tego rodzaju regulacji, a nie o ich „wejściu w życie" i mocy obowiązującej. W przypadku konieczności implementowania do systemu prawnego uregulowań o charakterze niewiążącym bądź przepisów kompetencyjnych do wydawania takich regulacji przez organy administracji publicznej, jako swoistego źródła prawa administracyjnego, należy dążyć do wyraźnego wyartykułowania w przepisach charakteru takiej regulacji, z możliwością wprowadzenia warunków niestosowania się do owej dobrej praktyki lub standardu np. w formule „stosuj albo wyjaśnij (dlaczego nie stosujesz)" (*comply or explain*)[40]. Zdecydowanie natomiast nie należy formułować przepisów łamiących zasady dobrowolności stosowania dobrych praktyk[41].

Prawo operuje wypowiedziami, które można kwalifikować jako zakaz bądź nakaz, ewentualnie także – niezależnie od teoretycznoprawnych zastrzeżeń[42] – odpowiednio ukształtowane dozwolenia. Redaktor tekstu prawnego winien zatem operować adekwatnymi funktorami dla wyrażenia określonych modalności normatywnych. Z tej perspektywy, w tym także ze względu na przenikanie do tekstu prawnego dyrektyw miękkiego prawa, należy negatywnie rekomen-

[39] Nawet sformalizowane i urzędowo ogłaszane wytyczne należy uznawać za niewiążące i irrelewantne z perspektywy systemu prawa powszechnie obowiązującego – zob. m.in. uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205) – na ten temat zob. S. Peszkowski, *Próba stabilizacji otoczenia prawnego działalności gospodarczej w oparciu o zasadę dwóch terminów (przyczynek do dyskusji o polityce prawa gospodarczego), artykuł recenzowany*, (w:) K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Zarządzanie. Prawo. Ekonomia*, Warszawa 2014, s. 677–706 – czy też rekomendacje kierowane do banków i innych podmiotów prowadzących objętą publicznoprawnym nadzorem działalność na rynku finansowym wydawane przez KNF w drodze uchwał i ogłaszane w Dzienniku Urzędowym KNF – na ten temat zob. m.in. T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, „PPP" 2009, nr 11, s. 63–80; Z. Ofiarski, *Rola* soft law *w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego*, (w:) A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak (red.), *Prawo rynku finansowego*, Warszawa 2016.

[40] Por. art. 365 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 381, z późn. zm.). „Art. 365. (…) 4. Zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji, które nie stosują się do rekomendacji organu nadzoru, o których mowa w ust. 1 pkt 1, ani nie zamierzają się do nich zastosować, informują o tym organ nadzoru. Organ nadzoru ujawnia otrzymaną informację. 5. Zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji, które nie stosują się do rekomendacji organu nadzoru, o których mowa w ust. 1 pkt 2, ani nie zamierzają się do nich zastosować, informują organ nadzoru, w jaki sposób zamierzają osiągnąć cele, dla realizacji których organ nadzoru wydał rekomendacje. Organ nadzoru ujawnia otrzymaną informację".

[41] Bądź przepisy, które wskazują, że nierespektowanie dobrej praktyki jest zagrożone administracyjną karą pieniężną (art. 26 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych).

[42] Zob. przypis 5.

dować używanie określeń „powinien" czy „należy" dla wyrażenia nakazu prawnego i odpowiednio ich form zaprzeczonych „nie powinien" i „nie należy" dla wyrażenia zakazu prawnego.

Wymóg precyzji wiąże się z wyraźnie wyższą dyscypliną używania języka, jaką winien wykazywać się redaktor tekstu prawnego. Język prawny nie jest sztucznym językiem formalnym, ale z perspektywy wymogu precyzji winien wykazywać przynajmniej niektóre cechy języka formalnego, to bowiem te jego cechy w dużej mierze zapewniają jednolitą wykładnię i stosowanie prawa.

W kontekście redagowania tekstu prawnego z perspektywy wymogu precyzji uwypuklić należy dwa aspekty. Redaktor tekstu prawnego z jednej strony winien się podporządkować nakazowi **unikania wszelkiej nadmiarowości (redundancji) tekstu prawnego**, z drugiej zaś nakazowi **stosowania uporządkowanej siatki pojęciowej**. Redundancja tekstu prawnego wiąże się nie tylko z sytuacją normatywnego *superfluum*, ale także rozbudowywaniem tekstu prawnego o elementy, które nie są niezbędne do wyrażenia norm prawnych w zamierzonym przez prawodawcę kształcie[43]. Dyrektywę wymogu precyzji w tym kontekście wyraża § 5 ZTP *in principio*. Zgodnie z tą zasadą przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie. Wymóg dyscypliny językowej determinuje utrwalony w kulturze prawnej zakaz wykładni *per non est*. Nadmiarowość, *prima facie* nieszkodliwa, wywołuje ryzyko zniekształcenia wyników wykładni tak formułowanych przepisów. Jeżeli przepis (zdanie-napis) jest elementem kodu, to żadnego z elementów takiego kodu nie należy uznawać za zbędny, omyłkowy czy też służący jedynie retoryce bądź wymogom stylu. Potencjalnie zatem, nawet wbrew zamierzeniom redaktora tekstu prawnego, każdemu elementowi tekstu prawnego jego odbiorca w uzasadniony sposób będzie starał się przypisywać jakieś znaczenie dla rekonstruowanej normy prawnej. I jest to w pełni akceptowalna metoda wykładni, z tym może zastrzeżeniem, że nie powinna przekraczać zakazu wykładni *ad absurdum*.

Przykładowo za zbyteczne, a z perspektywy wykładni porównawczej nawet szkodliwe uznać należy dookreślanie czasownika performatywnego wyrażającego nakaz lub zakaz przysłówkiem: „surowo" czy „bezwzględnie". Taki zabieg werbalnego wzmocnienia nakazu bądź zakazu ma w wymiarze normatywnym skutek czysto pozorny. W oczywisty sposób nie dokonuje żadnej gradacji związania adresata zakazem czy nakazem. Z perspektywy mocy obowiązującej trudno bowiem dokonywać rozróżnień na zakazy surowe i łagodne czy też surowe i zwykłe. O surowości zakazu można oczywiście mówić w kontekście surowości sankcji – nie jest to jednak materia normy sankcjonowanej, a przepis wyrażający normę sankcjonowaną nie powinien zawierać elementów opisowych, zbędnych z perspektywy wyrażanej przez siebie normy sankcjonowanej. Takie dookreślenia nie zapobiegają też istnieniu wyjątków od nakazów czy zakazów. Mogą je bowiem niezależnie od sformułowania użytego w przepisie ustanowić przepisy aktu o tym samym lub wyższym statusie w systemie źródeł prawa. Sformułowanie zakazu czy nakazu jako zakazu lub nakazu bezwzględnego w żaden sposób nie wstrzymuje możliwości ustanowienia wyjątku o charakterze *lex specialis*. Na ogólnych zasadach systemowych będzie on miał pierw-

[43] Na ten temat - por. M. Kłodawski, *Redundancja w tekście prawnym*, Toruń 2017.

szeństwo stosowania przed normą ogólną. Z większą ostrożnością, ale co do zasady także negatywnie, oceniać należy formułowanie przepisów z użyciem przysłówka „wyłącznie" dla zamknięcia jakiegokolwiek katalogu podmiotów, zdarzeń czy przesłanek. O ile w odniesieniu do danego przepisu cel zostanie zapewne osiągnięty, o tyle niezamierzonym przez redaktora tekstu prawnego skutkiem będzie to, iż każdy inny enumeratywnie skonstruowany katalog, w stosunku do którego nie użyto wyrazu „wyłącznie", potencjalnie będzie w obrębie danego tekstu prawnego interpretowany jako katalog niezamknięty. Tymczasem dla osiągnięcia tego celu wystarczające jest konsekwentne posługiwanie się wyrażeniem „w szczególności" (bądź wyrażeniem „w tym") używanym dla wyliczeń niezamkniętych. Brak użycia takiego rodzaju określeń *a contrario* oznaczałby katalog zamknięty.

Z perspektywy zapewnienia tekstowi prawnemu precyzji ważniejszy wydaje się wszakże **wymóg posługiwania się uporządkowaną siatką pojęciową**. Bodaj najważniejszą dyrektywę kodowania tekstu prawnego wyraża § 10 ZTP. Nakazuje się tam redaktorowi tekstu prawnego do oznaczenia jednakowych pojęć używać jednakowych określeń i komplementarnie zakazuje się oznaczania różnych pojęć tymi samymi określeniami. Zachowanie jednolitej siatki terminologicznej stanowi elementarny wymóg redagowania tekstu prawnego, który koresponduje z zakazem wykładni synonimicznej i zakazem wykładni homonimicznej. Dodatkowo można tu wskazać posiłkowo stosowaną w tym zakresie paremię *lege non distunguente (nec nostrum est distinguere)* wyrażającą zakaz wprowadzania rozróżnień tam, gdzie nie wprowadził ich sam prawodawca.

Komplementarnym w tym zakresie wymogiem jest **precyzyjne operowanie zakresem używanych pojęć**. Zasadą ogólną jest to, że w tekście prawnym należy posługiwać się wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu – o czym stanowi § 8 ZTP. Ale już w § 9 ZTP pojawia się dyrektywa, aby redagując tekst prawny, posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako „kodeks" lub „prawo". Pierwszeństwo zatem dawać należy siatce pojęciowej języka prawnego ukształtowanej w danej gałęzi lub dziedzinie prawa. Z kolei instrumentarium bezpośrednio przynależne redaktorowi danego tekstu prawnego to możliwość operowania zakresem znaczeniowym poszczególnych używanych w danym tekście prawnym wyrażeń poprzez tworzenie ich definicji legalnych – w szczególności tzw. wyrażeń centralnych, o kluczowym znaczeniu dla danego tekstu prawnego. Definiowanie pojęć może prowadzić do ścisłego określenia znaczenia danego terminu, wyeliminowania niektórych znaczeń bądź rozszerzenia znaczenia na użytek danego tekstu prawnego. W wielu przypadkach, gdy dana regulacja ma kompleksowy charakter, typowe – a często wręcz niezbędne – jest zamieszczanie w przepisach ogólnych tzw. definicji agregatowych (potocznie nazywanych „słowniczkami"), bardzo nieraz rozbudowanych[44]. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż umieszczona w tekście prawnym definicja legalna – niezależnie od jej rodzaju – ma charakter wiążący dla rekonstrukcji

[44] Należy wszakże odróżniać definicje od skrótów, które także zamieszczane są w ramach tego typu przepisów.

treści przepisów, które posługują się zdefiniowanymi zwrotami, jest bowiem rodzajem normatywnie ustanowionej dyrektywy interpretacyjnej, nakazującej przełamać wszelkie inne niż wynikające z definicji legalnej znaczenia danego terminu[45]. Tym bardziej błędy redaktora tekstu prawnego w tym zakresie obciążają wyniki wykładni. Trafnie wskazuje A. Choduń, że dla zapewnienia prawidłowości konstruowania definicji legalnych konieczna jest przede wszystkim wiedza z zakresu logiki, a wytyczne techniki prawodawczej pozwalają jedynie zmniejszyć groźbę niepoprawnego zredagowania definicji[46]. Jak pisze autorka: „Przede wszystkim definicja musi być jednoznaczna językowo, inaczej zostanie przez interpretatora zignorowana. Interpretator ustali bowiem znaczenie danego wyrazu czy wyrażenia z pominięciem definicji, bo choć jest to pierwsza i najsilniejsza spośród językowych dyrektyw interpretacyjnych, to nie jedyna"[47]. Zgodzić należy się zatem z konkluzją, że źle sformułowana definicja legalna przynosić może więcej szkody niż jej brak w tekście aktu prawnego, a problemy interpretacyjne powodowane błędami interpretacyjnymi w tym zakresie są przejawem szczególnego braku dbałości o precyzję tekstu prawnego[48].

Odnosząc się do problematyki precyzji tekstu prawnego, choćby sygnalnie zwrócić należy także uwagę na zbyt pochopne stosowanie przez redaktorów tekstów prawnych konstrukcji, które odsyłają do odpowiedniego stosowania określonych przepisów. Jest to ugruntowany środek techniki prawodawczej – może być jednak stosowany w tych przypadkach, gdy zakres modyfikacji jest ograniczony i łatwo rozpoznawalny[49]. Nie należy zatem stosować tej konstrukcji jako ekwiwalentu regulacji, którą należałoby skonstruować odrębnie, a odstępuje się od tego ze względów pozamerytorycznych, choćby takich, jak zbyt szybkie tempo prac legislacyjnych. Dla zapewnienia precyzji tekstu prawnego, w przypadku gdy odsyła się do odpowiedniego stosowania innych przepisów, należy także dążyć do możliwie ścisłego określenia zakresu przepisów odpowiednio stosowanych, unikając w szczególności generalnego odsyłania do całej ustawy, zwłaszcza jeżeli ustawa jest obszerna, a jej regulacja jest zróżnicowana[50].

[45] M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 214–215.

[46] A. Choduń, *Definicje legalne – uwagi* de lege ferenda, (w:) M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016, s. 240.

[47] Ibidem.

[48] Ibidem.

[49] Warto tu wskazać na wypowiedź SN w kwestii odpowiedniego stosowania przepisów w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt I KZP 50/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 16.

[50] Tytułem przykładu wskazać można powtarzającą się konstrukcję nakazującą odpowiednie stosowanie przepisów Kpa do decyzji generalnych (generalnych aktów stosowania prawa) – m.in. art. 23a ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1871, z późn. zm.). Istotą takiej decyzji zachowującej przymiot konkretności, odnoszącej się bowiem do określonego stanu faktycznego, jest brak zidentyfikowanej strony – są to bowiem akty adresowane *erga omnes* i stąd m.in. nie są doręczane, ale wprowadza się je do obrotu prawnego poprzez ogłoszenie. Przepisy ustawy procesowej, skoncentrowanej na ochronie praw strony postępowania w postępowaniu jurysdykcyjnym, zasadniczo są w znacznej mierze nieadekwatne wobec postępowania, w którym strona się nie aktualizuje. Odrębny dział Kpa, w którym uregulowany zostałby tryb wydawania decyzji generalnych mimo postulatów doktryny, nie powstał, co zasadniczo wymusza każdorazowe regulowanie trybu w poszczególnych ustawach, które przewidują wydawanie decyzji generalnych. Oczywista trudność w skonstruowaniu takiej regulacji rodzi pokusę

Z kolei trzeci wymóg poprawności tekstu prawnego, jakim jest **wymóg komunikatywności**, wynika z powoływanego już wyżej § 6 ZTP, zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby wyrażały intencje prawodawcy nie tylko dokładnie (respektując wymóg adekwatności), ale w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm. Stąd wyrażony w § 7 ZTP nakaz, aby zdania w ustawie redagować zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych, a także zakaz pochopnego i nieuzasadnionego komplikowania leksyki języka prawnego wynikający z ogólnej zasady wyrażonej w § 8 ZTP, zgodnie z którą w ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Zgodnie z tą zasadą należy unikać posługiwania się określeniami specjalistycznymi – chyba że wiąże się to z koniecznością zapewnienia należytej precyzji tekstu, zwrotami obcojęzycznymi – chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim, a także pochopnego tworzenia neologizmów – chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia.

Wymóg komunikatywności ma podłoże ściśle pragmatyczne – tekst prawny jako komunikat winien być zrozumiały dla adresata – odbiorcy tego komunikatu. Ta elementarna zasada pozwala jednak różnicować poziom skomplikowania tekstu w zależności od kategorii podmiotów, do których tekst jest adresowany, inaczej bowiem może być formułowany tekst przepisów wyznaczających bardzo nieraz złożone wymogi prawne dotyczące uwarunkowań technicznych, organizacyjnych lub finansowych określonej działalności, adresowanych do profesjonalnych podmiotów (np. banków, instytucji rynku kapitałowego, firm telekomunikacyjnych czy energetycznych), dysponujących wyspecjalizowaną obsługą prawną, inaczej zaś przepisów adresowanych do szerokiego kręgu obywateli. Weryfikując spełnienie przez tekst prawny wymogu komunikatywności, nie należałoby przy tym także wykluczać potrzeby odwołania się przez bezpośredniego adresata normy prawnej do profesjonalnej pomocy prawnej, w tym także świadczonej nieodpłatnie, bądź konieczności uzyskania odpowiedniej informacji od organów stosujących prawo. Należy godzić się z tym, że prawidłowo skonstruowany przepis nie zawsze będzie wystarczająco jasny dla adresata, co można mieć na względzie zwłaszcza w kontekście konieczności dawania przez redaktora tekstu prawnego pierwszeństwa wymogom adekwatności i precyzji. Niekiedy zadośćuczynienie tym wymogom nieuchronnie przynosi skutek obniżenia poziomu komunikatywności tekstu prawnego. W kontekście wymogu komunikatywności tekstu prawnego można jednak wskazać, że **jeżeli powszechnie akceptowane reguły wykładni dają w różnych wariantach redakcyjnych ten sam wynik wykładni, to przy wyborze określonego wariantu to**

zastosowania tzw. *by-passowania* przez użycie konstrukcji „odpowiedniego stosowania" Kpa. Praktyka stosowania prawa pokazuje jednak, że jest to zabieg tyleż efektowny, ileż nieefektywny. Innym przykładem może być odesłanie do odpowiedniego stosowania Kpa zawarte w art. 15 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), bez wskazania, czy chodzi o odpowiednie stosowanie przepisów działu I, działu II czy może działu VIII. Zasadniczo nie rodzą wątpliwości odesłania do odpowiedniego stosowania np. przepisów działu III Ordynacji podatkowej czy też unormowań odniesionych do zbliżonych instytucji prawnych – jak np. wynikający z art. 43 Kc (Przepisy o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych stosuje się odpowiednio do osób prawnych) czy art. 175 Kc (Do biegu zasiedzenia stosuje się odpowiednio przepisy o biegu przedawnienia roszczeń).

właśnie kryterium komunikatywności powinien kierować się redaktor tekstu prawnego, formułując poszczególne przepisy.

W tym zakresie, odwołując się także do wcześniej omawianych wymogów adekwatności i precyzji, należałoby wszakże dodatkowo sformułować **wytyczną przyjmowania jednolitej konwencji językowej tekstu prawnego przy tworzeniu aktów pierwotnych i jej respektowania przy dokonywaniu nowelizacji**. Dotyczy to zwłaszcza nowelizacji, w wyniku których w jednym tekście prawnym pojawiają się teksty redagowane przez różnych redaktorów, nie zawsze respektujących uwarunkowania pierwotnie przyjętej konwencji. Należy mieć na względzie, że wymiar językowy jest podstawowym poziomem rozumienia tekstu prawnego. Nawet w przypadku wykładni derywacyjnej punktem wyjścia jest warstwa językowa poddawana analizie semantycznej i syntaktycznej. Przekroczenie granic wykładni językowej jest oczywiście możliwe i w procesie stosowania prawa niejednokrotnie do niego dochodzi, zwłaszcza w orzecznictwie sądów wyższych instancji. Niemniej jednak z perspektywy legislatora jako redaktora tekstu prawnego kierować się należy założeniem, że do zdekodowania normatywnej treści przepisu posłużą wyłącznie reguły wykładni językowej, przy uwzględnieniu powszechnie akceptowanych reguł inferencyjnych i kolizyjnych. Przykładowo w granicach swobody redaktora tekstu prawnego zarówno tekstu pierwotnego, jak i redaktora nowelizacji mieści się dobór jednego z kilku równorzędnych funktorów wyrażających nakaz, włącznie z zastosowaniem wyrażenia pozornie opisowego, i – skądinąd nierekomendowanych – wyrażeń „powinien" lub „należy", jednak dysonans poznawczy budzi naprzemienne stosowanie tych środków w jednym tekście prawnym, niekiedy także w obrębie tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej. Redaktor tekstu prawnego powinien zatem w takim przypadku krytycznie ocenić, czy efekt językowy wyrażeń: *czyni…*, *musi czynić…*, *powinien czynić…*, *należy czynić…*, w obrębie integralnie rozumianego tekstu nie będzie rodził podstaw do różnicowania normatywnej treści. Należałoby zatem rekomendować możliwie jednolite stosowanie w obrębie aktu normatywnego określonej konwencji językowej. Warto zwracać na to uwagę w szczególności w przypadku dokonywania nowelizacji. Mimo iż akt nowelizujący jest samodzielnym, odrębnie redagowanym aktem normatywnym, to docelowo wprowadza określone modyfikacje, w tym nowe fragmenty tekstu, do tekstu pierwotnego. Formułując brzmienie poleceń nowelizacyjnych, należy zatem uwzględniać, że docelowo będziemy mieli do czynienia z tekstem prawnym jednego aktu normatywnego i z tej perspektywy redagować nowe brzmienie zmienianych przepisów. Znowelizowany tekst prawny traktowany będzie bowiem jako tekst jednolity – nie tylko w sensie formalnym, co nastąpi po urzędowym ogłoszeniu skonsolidowanego tekstu danego aktu normatywnego, ale także materialnym – mimo że faktycznie składają się nań zróżnicowane fragmenty kolejnych zmian, które nie podlegają już żadnej dodatkowej jednolitej redakcji.

Podsumowanie

Z normatywnej istoty prawa dla redaktora tekstu prawnego wynika szereg wymogów, które w szerszym wymiarze kształtują **metodykę pracy legislatora**. Nierespektowanie tych wymo-

gów nieuchronnie prowadzi do rozmijania się skutków prawodawstwa z rzeczywistymi intencjami prawodawcy.

Uwzględnienie systemowego charakteru prawa i techniki prawodawczej jako zespołu reguł (dyrektyw), które nie tylko obejmują sposoby sporządzania poprawnych aktów normatywnych, ale także kształtowania systemu takich aktów, z uwzględnieniem dyrektyw prawidłowego włączania ich do systemu prawnego lub eliminowania z niego[51], nakazuje traktować **rolę legislatora zdecydowanie szerzej niż tylko redaktora określonego tekstu prawnego**. Kontekst systemowy pokazuje zarazem, że prawa nie daje się zredukować do warstwy językowej tekstu prawnego, a legislacji do zapewnienia tekstowi prawnemu poprawności formalno-językowej, skoncentrowanej na technice oznaczania przepisów lub ich części oraz zapewnieniu stosowania specyficznej interpunkcji.

Niezależnie jednak od szerszego i niezbywalnego kontekstu systemowego przyjąć można, że istotą prawa stanowionego jest językowo wyrażona norma prawna, a jej nieadekwatne, nieprecyzyjne lub niekomunikatywne (niejasne) sformułowanie w przepisach prawa osłabia, a w skrajnych przypadkach niweczy zamiar prawodawcy. Z perspektywy konstytucyjnej stanowi to kolizję z rdzennymi wartościami konotowanymi w klauzuli państwa prawnego – na co wielokrotnie i dobitnie wskazywał w swoim orzecznictwie TK.

Redaktor tekstu prawnego, który nie operuje precyzyjnie językiem prawnym bądź nie przywiązuje należytej wagi do utrwalonej, a częściowo także sformalizowanej pragmatyki języka prawnego, niweczy ukształtowane w danej kulturze prawnej uzusy językowe respektowane przez odbiorców tekstu prawnego i stanowiące kanwę dla dekodowania norm prawnych z przepisów prawa. Tym samym zaburzeniu ulega owo specyficzne *quasi*-idiomatyczne funkcjonowanie tekstu prawnego. Do pewnego etapu niestaranność w formułowaniu tekstu prawnego podlega korekturze w procesie wykładni, jednakże po przekroczeniu określonego poziomu niestaranności dewaluują się utrwalone sposoby interpretacji tekstu prawnego. Pozwala to podważać rezultaty wykładni i godzi w fundamenty pewności prawa, odbierając adresatom prawa poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkując utratą zaufania do państwa[52]. Trafnie zatem wywodzi TK, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego[53].

Zasady techniki prawodawczej zebrane w urzędowy zbiór dyrektyw nie obejmują i objąć nie mogą całokształtu materii języka prawnego. Stąd potrzeba wypracowywania i – co ważniejsze –

[51] Zob. S. Wronkowska, *Technika prawodawcza i jej zasady*, (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 13.

[52] Zob. m.in. wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9.

[53] Wyroki TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32, i 30 września 2008 r., sygn. akt. K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126.

respektowania przez legislatorów **standardów oraz uwspólnionych dobrych praktyk kształtowania tekstu prawnego**.

W kontekście poruszanej problematyki warto także wskazać na jedynie pozornie odległy aspekt **etyki zawodowej** – czy szerzej **etosu zawodu legislatora**. Pożądane, a w istocie niezbywalne, jest świadome oparcie codziennej pracy legislatora na zawodowym kanonie dających się zidentyfikować wartości procesu tworzenia prawa. Postulat **skodyfikowania deontologii zawodowej zawodu legislatora**, pomimo różnego rodzaju inicjatyw i starań środowiska, nadal pozostaje jednak niezrealizowany[54], a możliwość powołania się na skodyfikowany standard etyczny być może dawałaby legislatorom asumpt do skuteczniejszego przeciwstawiania się różnego rodzaju nieuprawnionym ingerencjom w technicznoprawny kanon redagowania tekstów prawnych. Jak trafnie – i niestety „ponadczasowo" – konstatuje S. Wronkowska: „Niepokojący jest brak poszanowania dla reguł techniki prawodawczej i prawniczych umiejętności sporządzania tekstów prawnych zgodnie z regułami. Z jednej strony, obserwuje się tendencję do traktowania prawnika uczestniczącego w pracach legislacyjnych wyłącznie jako wykonawcy dawanych mu poleceń, z drugiej natomiast – brak poszanowania dla jego umiejętności redaktora tekstu, częste formułowanie lub poprawianie tekstów prawnych wbrew przyjętym regułom ich sporządzania i bez wyobraźni, jak będą one interpretowane"[55].

[54] Nie można całkowicie zgodzić się z poglądem, że funkcję tę spełniają zasady etyki korpusu służby cywilnej określane w drodze zarządzenia Prezesa RM wydawanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o Służbie Cywilnej – por. P. Skuczyński, *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa*, (w:) W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015.

[55] S. Wronkowska, *Ekspert*..., op. cit., s. 14.

Szymon GIDEREWICZ
główny legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS

Michał GIL
główny legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS

FORMUŁOWANIE PRZEPISÓW O ADMINISTRACYJNYCH KARACH PIENIĘŻNYCH

Wprowadzenie

Jesteśmy świadkami procesu stałego powiększania się obszaru represji administracyjnej[1]. D. Szumiło-Kulczycka w swojej monografii pt. *Prawo administracyjno-karne* wymieniła 49 administracyjnych kar pieniężnych obowiązujących w polskim systemie prawnym według stanu na 2004 r. L. Staniszewska w 2015 r. oszacowała liczbę przepisów statuujących pieniężne kary administracyjne już na ponad 200[2].

W obliczu ekspansji tej kategorii odpowiedzialności w polskim porządku prawnym prawodawca podjął się uporządkowania tej materii. W 2016 r. znowelizowano ZTP, określając zasady redagowania przepisów o administracyjnych karach pieniężnych oraz umieszczania ich w strukturze aktu prawnego. Nowe regulacje potwierdziły dotychczasową praktykę formułowania przepi-

[1] Co jest krytykowane w literaturze tematu, np. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 20–29.

[2] L. Staniszewska, *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, (w:) M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 28.

sów karnoadministracyjnych, polegającą na stosowaniu zasad redagowania przepisów karnych, ze zmianami wynikającymi z odrębności administracyjnego reżimu odpowiedzialności.

W komentarzu do § 81a ZTP G. Wierczyński zwrócił uwagę, że redagowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych podlega takim samym wymaganiom jak redagowanie przepisów karnych, jest jednak znacznie trudniejsze, gdyż w prawie polskim nie było wówczas przepisów stanowiących część ogólną prawa administracyjnego o karach pieniężnych. W przeciwieństwie do przepisów karnych, w których nie trzeba regulować ogólnych zasad odpowiedzialności karnej (gdyż są one uregulowane w części ogólnej Kodeksu karnego, Kodeksu wykroczeń i Kodeksu karnego skarbowego), wszystkie przesłanki i zasady nakładania danego rodzaju kary pieniężnej należało uregulować w danym akcie[3].

Przepisy ogólne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.[4], dodając dział IVa –„Administracyjne kary pieniężne". W ten sposób stworzono zręby konstrukcji, na której budowane są przepisy karnoadministracyjne. Nie oznacza to jednak, że wszystkie problemy zostały rozwiązane, a wątpliwości usunięte.

Niniejszy artykuł ma stanowić zbiór wskazówek dla legislatora redagującego przepisy o administracyjnych karach pieniężnych i dlatego koncentruje się na technicznych zagadnieniach związanych z przygotowywaniem projektu aktu normatywnego. Artykuł pomija kwestie dopuszczalności i racjonalności stosowania przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności karnoadministracyjnej[5].

Zasada określoności w odniesieniu do przepisów o administracyjnych karach pieniężnych

W orzecznictwie dotyczącym prawa karnego TK podkreślał, że zasada określoności (*nullum crimen sine lege*) służy ochronie prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej, i wskazał, że wynikają z niej następujące reguły szczegółowe:

- czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*);
- typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*);
- niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej;
- ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia*, *lex retro non agit*);

[3] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 526.

[4] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

[5] Szerzej na ten temat K. Czichy, *O niestosowaniu gwarancji karnych do administracyjnych kar pieniężnych*, „Prokuratura i Prawo" 2017, nr 12, s. 93 i n.

- przepis ustawy karnej musi spełniać test obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań jego adresata[6].

Reguła określoności została potwierdzona przez TK w wyroku z dnia 3 listopada 2004 r.[7] w stosunku do wszystkich postępowań represyjnych oraz w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r.[8] odnoszącym się ściśle do administracyjnych kar pieniężnych.

Poglądy TK znalazły odzwierciedlenie w § 81a ZTP, gdzie wyraźnie podkreślono konieczność wyczerpującego określenia m.in. okoliczności powstania odpowiedzialności oraz wysokości kary, przy czym zawarte w ust. 3 tego przepisu odesłanie do zasad formułowania przepisów karnych wskazuje na konieczność zachowania tego samego standardu określoności przepisów.

Wymogi zdefiniowane w § 75 w zw. z § 81a ust. 3 ZTP nakazują, by przepisy o karach pieniężnych samodzielnie określały znamiona czynu zabronionego. Odesłania powinny być stosowane wyjątkowo, gdy delikt administracyjny polega na naruszeniu nakazów lub zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach. Są możliwe tylko wtedy, gdy są skierowane do przepisów określających nakazy lub zakazy zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy, w przepisach innych ustaw, w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub w dających się bezpośrednio stosować postanowieniach aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe. Dopuszczalność takich odesłań nie budzi wątpliwości w orzecznictwie TK[9].

W § 75 ZTP pominięto akty wykonawcze, co należy rozumieć jako zakaz doprecyzowania znamion czynu zabronionego w rozporządzeniach. TK jest bardziej liberalny, dopuszczając odesłania do rozporządzeń, z zastrzeżeniem, że podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym[10].

Podmiot deliktu administracyjnego

W art. 189b Kpa potwierdzono zasadę, że podmiotem deliktu administracyjnego mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i jednostki organizacyjne, w tym osoby prawne. Szczególnie możliwość ukarania podmiotów zbiorowych wydaje się znacznym atutem prawa administracyjnego. Prawo karne dotyczy jedynie odpowiedzialności osób fizycznych, a próby wprowadzenia odpowiedzialności *quasi*-karnej jednostek organizacyjnych w ustawie z dnia 28 października

[6] Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50.

[7] Sygn. akt K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103.

[8] Sygn. akt P 124/15, OTK ZU A/2017, poz. 50.

[9] Zob. wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt K 31/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31; z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16.

[10] Zob. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK ZU 1994, poz. 5.

2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary należy ocenić jako nieefektywne[11].

Określając podmiot deliktu administracyjnego, należy pamiętać, że sformułowanie „jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej" jest wyrażeniem o szerszym zakresie, niżby się mogło wydawać. Obejmuje nie tylko podmioty niebędące osobami prawnymi i posiadające zdolność prawną (np. spółki osobowe, spółki kapitałowe w organizacji, stowarzyszenia zwykłe, wspólnoty mieszkaniowe), ale również takie jednostki organizacyjne, które pozbawione są zdolności prawnej (np. szkoły, spółki cywilne, oddziały osób prawnych). Zwykle celem ustawodawcy nie jest zagrożenie karą jednostek organizacyjnych nieposiadających zdolności prawnej. W takich przypadkach należy precyzyjnie określić te jednostki w sposób zastosowany w art. 331 § 1 Kc, tj. jako „jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną".

W przypadku gdy celem legislatora jest wskazanie na możliwości nałożenia kary na jednostki organizacyjne nielegitymujące się przymiotem zdolności prawnej, powinien uczynić to wyraźnie, wskazując w treści przepisu kategorie podmiotów podlegających ukaraniu. Brak takiego doprecyzowania może spowodować, że zamiar legislatora nie zostanie osiągnięty, gdyż zwrot „jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej" jest zwykle odbierany przez podmioty stosujące prawo jako skrót myślowy i odnoszony tylko do podmiotów posiadających zdolność prawną.

Według § 144 ust. 1 ZTP, jeżeli norma ma być adresowana do każdej osoby fizycznej, adresata tej normy wskazuje się wyrazem „kto". Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że wyraz „kto" w przepisach karnoadministracyjnych może oznaczać każdy podmiot, a nie tylko osoby fizyczne. Na przykład na gruncie art. 52a ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[12], gdzie podmiot deliktu administracyjnego określono wyrazem „kto", sądy administracyjne przyjmowały, że ukaranym mogą być również osoby prawne[13]. Jeżeli więc celem przepisu miałaby być odpowiedzialność karnoadministracyjna jedynie osób fizycznych, nie należy stosować wyrazu „kto", gdyż nie pozwoli to osiągnąć zakładanego rezultatu[14].

Kolejnym zagadnieniem związanym z określeniem podmiotu jest kwestia form zjawiskowych deliktu administracyjnego. Przypomnijmy, że w prawie karnym odpowiada nie tylko sprawca

[11] Zob. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* (wniesiony do Sejmu w dniu 11 stycznia 2019 r.), s. 1.

[12] Art. 52a ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2019 r. poz. 852 z późn. zm.) stanowi, że kto wbrew przepisom ustawy wytwarza lub wprowadza do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środek zastępczy (tzw. dopalacze), podlega karze pieniężnej w wysokości od 20 000 zł do 1 000 000 zł.

[13] Na przykład wyrok: NSA z dnia 9 września 2015 r., sygn. II OSK 77/14; WSA w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. I SA/Gd 332/16; WSA w Opolu z dnia 10 października 2013 r., sygn. II SA/Op 269/13.

[14] Na marginesie należy dodać, że wyraz „kto" odnosi się do osób prawnych również na gruncie prawa cywilnego (zob. np. art. 438 § 3, art. 103 § 3, art. 192 § 1 Kc). Oznacza to, że § 144 ZTP stosuje się jedynie do przepisów prawa karnego, którego założeniem konstrukcyjnym jest odpowiedzialność tylko osób fizycznych. Stanowi to argument za nowelizacją §144 ZTP, zawężającą jego zakres do prawa karnego.

samoistny, czyli osoba, która swoim zachowaniem samodzielnie realizuje znamiona czynu zabronionego, ale również współsprawca, pomocnik, podżegacz, sprawca kierowniczy i sprawca polecający[15]. Na gruncie prawa administracyjnego nie wprowadzono przepisów ogólnych regulujących te zagadnienia. Przypadki dookreślenia w ustawach szczególnych podmiotu odpowiedzialnego ze względu na formę zjawiskową deliktu są odosobnione. Zwykle polegają na penalizowaniu zachowania osoby kierującej jednostką[16] lub przedsiębiorcy[17]. Rzadziej są to inne podmioty[18]. W zdecydowanej większości przypadków praktyka formułowania przepisów typizujących delikty zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi pomija doprecyzowanie form zjawiskowych. Powoduje to dowolność interpretacji przepisów przez ich adresatów. Szczególnie doniosły może być rozkład odpowiedzialności pomiędzy jednostkę organizacyjną a osoby działające w jej imieniu lub nią kierujące. Przykładowo można ponownie sięgnąć do art. 52a ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Według przeważającej części orzecznictwa odpowiedzialność za wprowadzanie do obrotu środka zastępczego ponosi zarówno prowadzący sklep, jak i zatrudniony w nim sprzedawca, dokonujący bezpośrednio udostępnienia środka zastępczego osobie trzeciej[19]. Jednak WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 26 marca 2018 r.[20] orzekł, że odpowiedzialności nie ponosi sprzedawca, a jedynie podmiot prowadzący sklep. Na uwagę zasługuje, że wyroki dotyczyły sprzedawców, ale nie osób, które były ich przełożonymi (z wyjątkiem osób, które prowadziły działalność gospodarczą jako osoby fizyczne; te odpowiadały za prowadzenie działalności, a nie za kierowanie sprzedażą). Wydaje się, że osoba organizująca zabronioną działalność powinna odpowiadać przynajmniej w tym samym stopniu co osoba wykonująca jej polecenia, tak jak ma to miejsce w prawie karnym. Doprecyzowanie przepisu pozwoliłoby na jednoznaczne określenie podmiotów odpowiedzialnych oraz zracjonalizowałoby politykę karania.

Określenie wysokości kary lub granic, w których ustala się jej wysokość

ZTP w § 81a ust. 2 stanowią, że przepis o karze pieniężnej formułuje się w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie wysokości kary albo określenie granic, w których ustala się jej wysokość. W przypadku gdy przepis o karze pieniężnej wyznacza granice wysokości tej kary, określa się także przesłanki, którymi powinien kierować się podmiot uprawniony do nałożenia kary pieniężnej, ustalając jej wysokość.

[15] Zob. art. 18 Kk.

[16] Na przykład art. 40 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 9 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, natomiast art. 92a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie w rozbudowany sposób określa podmioty odpowiadające za naruszenie prawa.

[17] Na przykład art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

[18] Na przykład art. 92a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, który w rozbudowany sposób określa poszczególne kategorie podmiotów odpowiadających za naruszenie prawa.

[19] Na przykład wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015 r., sygn. II OSK 975/14, WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2019 r., sygn. III SA/Kr 989/18.

[20] Sygn. IV SA/Gl 463/17.

Od dnia wejścia w życie przepisów działu IVa Kpa cytowany przepis zdezaktualizował się w zakresie obowiązku określenia dyrektyw wymiaru kary. Art. 189d Kpa nakazuje przy wymierzaniu kary brać pod uwagę:

- wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach albo ochrony ważnego interesu publicznego bądź wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku lub naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
- uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

W związku z tym przepis szczególny nie powinien ani powtarzać, ani bez ważnych powodów modyfikować reguł kodeksowych. Wprowadzenie szczególnych przesłanek wymierzenia kary mogłoby być uzasadnione jedynie specyficznym charakterem regulowanej materii.

Należy pamiętać, że użyty w § 81a ust. 2 ZTP zwrot „jednoznaczne ustalenie wysokości kary" odnosi się nie tylko do przypadków, gdy przepis określa karę kwotowo (np. 2000 zł), ale również do kar określonych procentowo (np. 5% przychodu w poprzednim roku podatkowym) lub jako wielokrotność innej wartości (np. za zajęcie pasa drogowego zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalanej zgodnie z ust. 4–6). Ponieważ we wszystkich tych przypadkach organ nie ma możliwości miarkowania kary, przepisy nie powinny zawierać dyrektyw jej wymiaru.

TK w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r.[21] stwierdził, że przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji RP). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach

[21] Sygn. akt SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68.

wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku. Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Stanowisko Trybunału powinno skłaniać do formułowania przepisów, w których kary są względnie oznaczone (opisane jako przedział). Należy zauważyć, że kodeksowe dyrektywy wymiaru kary w znacznej mierze odpowiadają wymaganiom cytowanego wyroku, co jest kolejnym argumentem za tym, by bez ważnej przyczyny nie wprowadzać w ustawach szczególnych odstępstw od art. 189d Kpa.

Zbieg przepisów karnych i karnoadministracyjnych

Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych[22].

Prawo karne dysponuje zasadami eliminowania zbiegu przepisów karnych[23]. Nie ma analogicznych zasad rozstrzygających zbieg przepisów karnych i karnoadministracyjnych. Pewną ochronę przed dwukrotnym ukaraniem stanowi art. 189f § 1 pkt 2 Kpa, który nakazuje odstąpienie od nałożenia kary, jeżeli za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe bądź prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Spełnienie wymienionych przesłanek nie jest jednak wystarczające do zastosowania zakazu *ne bis in idem* i odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Konieczne jest bowiem wykazanie, że „uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna". Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany: po pierwsze, ocenić, jakie cele spełniają uprzednia kara i aktualna administracyjna kara pieniężna; po drugie, ustalić, które z wchodzących w rachubę celów kary uprzedniej i administracyjnej kary pieniężnej są tożsame; po trzecie, ocenić, czy i w jakim stopniu uprzednio nałożona kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna[24]. Ponadto odstąpienie od wymie-

[22] Między innymi wyroki TK: z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103; z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15, OTK ZU A/2017, poz. 50; odmiennie wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148.

[23] Art. 11 § 2 Kk oraz art. 6 Kks – kumulatywny zbieg przepisów; art. 9 § 2 Kw – eliminacyjny zbieg przepisów; art. 10 § 1 Kw oraz art. 8 Kks – idealny zbieg przepisów; a ponadto wypracowane przez doktrynę – pozorny zbieg przepisów i niewłaściwy (pomijalny) zbieg przepisów.

[24] A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, System Informacji Prawnej LEX/el. 2019.

rzenia kary jest możliwe tylko w przypadku, gdy postępowanie karne w danej sprawie zakończy się przed zakończeniem postępowania administracyjnego, czego nie można zakładać na etapie projektowania przepisów.

Wobec braku stosowanych norm odnoszących się do kolizji przepisów administracyjnych powyższe rozważania należy odnieść odpowiednio do przypadku zbiegu odpowiedzialności na podstawie dwóch różnych przepisów karnoadministracyjnych.

Sprostanie zakazowi *ne bis in idem* stawia niezwykle trudne zadanie przed legislatorem projektującym przepisy o odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Powinien ustalić, czy w systemie prawnym znajduje się jakiś przepis karny lub karnoadministracyjny, którego zakres pokrywa się chociażby częściowo z przygotowywaną regulacją. Problemem jest z jednej strony znaczna liczba przepisów i ich rozproszenie w systemie prawnym, z drugiej – precyzyjne ustalenie zakresu ich stosowania. W praktyce określenie zakresu stosowania może być niewykonalne. Dokonanie subsumpcji konkretnego stanu faktycznego niejednokrotnie bywa przedmiotem skomplikowanych i długotrwałych procesów sądowych. Legislator musi precyzyjnie określić nie jeden, a wszystkie potencjalnie możliwe stany faktyczne i rozstrzygnąć o ich kwalifikacji prawnej.

Hipotetycznie można byłoby sformułować w projektowanej ustawie wytyczną rozstrzygającą ewentualny zbieg przepisów[25]. Takie rozwiązanie jest jednak zabronione przez § 79 ust. 4 w zw. z § 81a ust. 3 ZTP.

Ten stan rzeczy powinien być przyczynkiem do dyskusji o nowelizacji Kpa w celu dodania odpowiednich reguł kolizyjnych, a w przypadku gdy taka nowelizacja by nie nastąpiła – o zmianie § 81a ust. 3 ZTP eliminującej odesłanie do § 79 ust. 4.

Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej

Wprowadzanie ustawowego rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne w zasadzie jest niedopuszczalne.

TK w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 października 2009 r.[26] stwierdził: „Analiza aktów prawnych (…) wskazuje, że rygor natychmiastowej wykonalności nadaje się określonym decyzjom, gdy wykonanie praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, jest w danym czasie konieczne, a zwłoka w ich wykonaniu zagrażałaby istotnym dobrom chronionym (…). Przykładowe regulacje dowodzą, że za nadaniem określonym decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności przemawia niebezpieczeństwo realnego wystąpienia zagrożeń, o których mowa w art. 108 § 1 Kpa. Cechą wspólną wszystkich przypadków nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, wskazanych w art. 108 § 1 Kpa, jest nie tylko celowość niezwłocznego wdrożenia decyzji w życie, lecz także istnienie przeciwwskazań dla oczekiwania na rozpatrzenie rekursu".

[25] Taką technikę legislacyjną zastosowano w art. 92a ust. 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140).

[26] Sygn. akt Kp 4/09, OTK ZU nr 9A/2009, poz. 134.

W dalszej części uzasadnienia Trybunał stwierdził, że natychmiast wykonalne mogą być orzeczenia o wymierzeniu dolegliwości, na mocy których dochodzi do ustania naruszenia prawa, powodującego zagrożenia dla wartości i dóbr prawem chronionych, takich jak: zdrowie, życie, dobra materialne znacznej wartości. Natomiast nie ma racjonalnego uzasadnienia dla natychmiastowej wykonalności orzeczeń o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej, ponieważ podstawową funkcją takiej dolegliwości jest z reguły represja.

Odsetki i terminy płatności należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej

Art. 189i Kpa stanowi, że od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nalicza się odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej, przy czym zaległą administracyjną karą pieniężną jest kara niezapłacona w terminie.

Ta regulacja właściwie zwalnia legislatora z obowiązku rozstrzygania o odsetkach od administracyjnych kar pieniężnych. Pominięcie w przepisach szczególnych kwestii odsetek będzie oznaczało obowiązek ich uiszczenia. Modyfikacja tej zasady mogłaby polegać na zastosowaniu odsetek ustawowych, o których mowa w art. 359 § 2 Kc, albo na zupełnym odstąpieniu od naliczania odsetek za opóźnienie w zapłacie kary. Takie rozwiązanie postulują przedstawiciele doktryny. Naliczanie odsetek od administracyjnych kar pieniężnych stanowi przejaw nadmiernego fiskalizmu państwa[27]. Ponadto obowiązek zapłaty odsetek przez podmiot niebędący w stanie uiścić kary w terminie stanowi dodatkowe penalizowanie jego zachowania. Takiej dolegliwości nie stanowią nawet przepisy karne[28].

W doktrynie przyjmuje się, że terminem płatności administracyjnej kary pieniężnej jest uzyskanie przez decyzję cechy ostateczności. Decyzjami ostatecznymi są te, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 Kpa). Decyzja, w stosunku do której wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania, staje się ostateczna i prawomocna (art. 127a § 2 Kpa) oraz podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania (art. 130 § 4 Kpa)[29].

Ta zasada jest modyfikowana w przypadkach, gdy do kar administracyjnych znajdują zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej. Wtedy decyzja w przedmiocie kary pieniężnej w części nakładającej na adresata obowiązek zapłaty ma charakter decyzji ustalającej zobowiązanie, a w konsekwencji, stosownie do art. 47 Ordynacji podatkowej, termin płatności kary pieniężnej wynosi 14 dni od daty doręczenia decyzji ustalającej jej wysokość[30]. Wobec tego ilekroć do przepisów karnoadministracyjnych znajdzie zastosowanie Ordynacja podatkowa, tylekroć brak określenia

[27] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 147.

[28] L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 200.

[29] Zob. P. Przybysz, *Komentarz postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, System Informacji Prawnej LEX/el. 2019; L. Staniszewska, *Administracyjne kary…*, op. cit., s. 198.

[30] Wyroki NSA z dnia 18 sierpnia 2015 r., sygn. akt II GSK 948/14; z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 994/18.

terminu płatności kary będzie równoznaczny z obowiązkiem uiszczenia kary w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji, a więc zanim decyzja stanie się ostateczna. Ponieważ obowiązek zapłaty nie zostaje wstrzymany do czasu rozpatrzenia odwołania, taki mechanizm jest niemalże tożsamy w skutkach z natychmiastową wykonalnością decyzji. Nie powinien być więc stosowany szczególnie wobec tych kar, w których represja jest jedną z podstawowych funkcji[31].

Ostateczność decyzji jako termin płatności kary administracyjnej również budzi kontrowersje. Prowadzi bowiem do sytuacji, gdy podmiot ukarany jest obowiązany uiścić karę jeszcze przed uprawomocnieniem się decyzji, a więc przed postępowaniem sądowoadministracyjnym. Model rozstrzygnięcia sądowego po wykonaniu kary wydaje się nie do pogodzenia z wymaganiami art. 6 Konwencji OPCPW, gdyż niweczy całą istotę prawa do sądu. Sądowa kontrola dokonywana w trakcie lub nawet po wykonaniu decyzji o ukaraniu z tego punktu widzenia jest spóźniona i przypomina raczej gwarancję ewentualnej rehabilitacji za bezprawne ukaranie niż gwarancję ochrony przed bezprawnym ukaraniem[32].

Dlatego należałoby rekomendować nowelizację Kpa zmierzającą do określenia terminu płatności administracyjnych kar pieniężnych w odniesieniu do uprawomocnienia się decyzji. Zanim postulowana zmiana wejdzie w życie, legislatorzy, niezależnie od tego, czy do danej kary znajdą zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, formułując w ustawach szczególnych zasady odpowiedzialności karnoadministracyjnej, powinni określać termin płatności kary nie wcześniej niż od dnia uprawomocnienia się decyzji[33].

Odesłania do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz do działu III Ordynacji podatkowej

Często spotykaną praktyką formułowania przepisów o administracyjnych karach pieniężnych jest zastrzeżenie, że kary podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[34].

Przytoczoną praktykę należy ocenić jako błędną. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w art. 2 § 1 pkt 2 w zw. z art. 1 pkt 2 stanowi, że przedmiotem jej regulacji są m.in. kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej. Powtarzanie tej normy w innych ustawach stanowi naruszenie wyrażonego w § 4 ust. 1 ZTP zakazu powtarzania przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

[31] Por. wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134.

[32] D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, op. cit., s. 203.

[33] Jako przykład takiej regulacji można wskazać art. 56 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne.

[34] Na przykład art. 92 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji; art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów; art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług.

Innym często spotykanym zabiegiem legislacyjnym jest odesłanie do działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[35].

Zakres stosowania Ordynacji podatkowej jest określony w jej art. 2, zgodnie z którym przepisy Ordynacji podatkowej stosuje się m.in. do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są organy inne niż podatkowe (§ 2). W orzecznictwie istnieje rozbieżność dotycząca kwalifikacji kar administracyjnych jako mieszczących się w zakresie art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej[36]. Wobec niejednolitości orzecznictwa nie można z całą pewnością stwierdzić, że odesłanie do działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa jest powtórzeniem obowiązującego przepisu ustawowego. W związku z tym legislator, przygotowując przepisy o administracyjnych karach pieniężnych, powinien rozstrzygnąć o stosowaniu przepisów Ordynacji podatkowej.

Ustawowe wskazywanie wierzyciela należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej

W art. 111 pkt 12 ustawy o finansach publicznych dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Treść tego przepisu powoduje, że regulacje w ustawach szczególnych, zgodnie z którymi administracyjne kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa, są zbędne[37]. Z drugiej strony, jeżeli ustawodawca zamierza przeznaczyć kwoty uiszczone tytułem zapłaty administracyjnych kar pieniężnych na rzecz innego podmiotu, winien to wyraźnie uregulować.

Podsumowanie

Przedstawione uwagi i spostrzeżenia potwierdzają tezę, że właściwe sformułowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych jest zadaniem trudnym. Wymaga nie tylko uwzględnienia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, ale też zmierzenia się z niewystarczającym uregulowaniem zasad ogólnych tego reżimu odpowiedzialności.

Nieuregulowane dotychczas lub niedostatecznie uregulowane kwestie form czynów zabronionych pod groźbą kary administracyjnej, kolizji przepisów karnych i karnoadministracyjnych, terminu płatności administracyjnych kar pieniężnych oraz odsetek od nich powinny zostać rozstrzygnięte przez ustawodawcę systemowo. Zanim to nastąpi, na legislatorach ciąży obowiązek każdorazowego uregulowania tych aspektów w przepisach szczególnych.

[35] Na przykład art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług; art. 124 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie; art. 53a ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych.

[36] NSA m.in. w wyrokach z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1020/10, z dnia 18 sierpnia 2015 r., sygn. akt II GSK 948/14, oraz z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 994/18, opowiedział się za stosowaniem Ordynacji podatkowej do kar administracyjnych na podstawie art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej. Natomiast w wyroku z dnia 23 października 2018 r., sygn. akt I GSK 1945/18, NSA orzekł przeciwnie, wyłączając kary administracyjne z zakresu art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej.

[37] Na przykład art. 140n ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, z późn. zm.).

Należy opowiedzieć się za przeglądem przepisów ZTP dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Nowelizacja Kpa dodająca dział poświęcony administracyjnym karom pieniężnym oraz orzecznictwo TK sprawiły, że zdezaktualizowały się zasady odnośnie do określenia wysokości kary oraz jej wymiaru.

Nawet po wprowadzeniu postulowanych zmian legislator, formułując przepisy karnoadministracyjne, winien pamiętać o zasadach prawidłowej legislacji, a w szczególności o zasadzie określoności przepisów.

dr Joanna KNAPIŃSKA
wykładowca w projekcie LEGIS

PRAWIDŁOWE KONSTRUOWANIE UPOWAŻNIEŃ USTAWOWYCH W „ZASADACH TECHNIKI PRAWODAWCZEJ"

Wprowadzenie

Przepis **art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. wskazuje obowiązkowe elementy upoważnienia ustawowego**. Zgodnie z tym przepisem rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. A zatem **upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi mieć charakter szczegółowy** pod względem:

- podmiotowym (określać „organ właściwy do wydania rozporządzenia");
- przedmiotowym (określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania");
- treściowym (określać „wytyczne dotyczące treści aktu").

Prawidłowo sformułowane wytyczne zakreślają treść dyrektywną organowi wykonawczemu i umożliwiają mu prawidłowe ukształtowanie rozporządzenia. Pozwalają również ustawodawcy pozostać w zgodzie z orzecznictwem TK stanowiącym o konieczności określenia rzeczywistych wskazówek dla organu wykonawczego (dot. materialnego kształtu regulacji). W orzecznictwie TK sprecyzowany został **zakaz formułowania wytycznych pozornych**. Za takie należy uznać m.in. wytyczne zbyt ogólnikowe, „oczywiste", np. mając na względzie (biorąc pod uwagę) „rzetelność", „zupełność", „sprawność", „skuteczność" „prawidłowość".

Przepisy Konstytucji RP dotyczące upoważnienia ustawowego znajdują swoje rozwinięcie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej". Akt ten reguluje wiele zagadnień związanych z konstruowaniem przepisu upoważniającego. Są to zarówno kwestie dotyczące określenia organu właściwego do wydania rozporządzenia, formy ujęcia w przepisie wytycznych, jak i współuczestnictwa w wydawaniu aktu wykonawczego.

Zasady konstruowania upoważnień ustawowych

Odnosząc się do zakresu podmiotowego przepisu upoważniającego, ZTP stanowią, że **organ właściwy do wydania rozporządzenia określa się pełną nazwą**, zgodną z aktem o jego utworzeniu. Natomiast jeżeli rozporządzenie ma wydać minister kierujący działem administracji rządowej, wskazuje się go **nazwą działu administracji rządowej**, którym kieruje[1], z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się ich nazwami własnymi (§ 64). Ustawodawca zwykły ma wprawdzie względną swobodę w wyborze organu, który uzyska upoważnienie do wydania rozporządzenia, jednakże materia przekazywana do uregulowania powinna mieścić się w sferze zadań danego organu wyznaczonych Konstytucją RP lub ustawami[2].

Zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny. Określenie to nie może być ogólnikowe, w szczególności przez posłużenie się zwrotem: „określi szczegółowe zasady" (§ 65 ZTP). Z przepisów tych wynika, po pierwsze, obowiązek wyraźnego określenia spraw przekazanych do uregulowania. Po drugie zaś, obowiązek przestrzegania zasady wyłączności ustawy, a zatem prawidłowego podziału materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie (przywołane wyżej „zasady" mogą znajdować się jedynie w ustawie)[3].

Rozwinięciem normy konstytucyjnej dotyczącej obowiązku zawarcia w upoważnieniu elementów treściowych (wytycznych) jest § 66 ZTP, w którym wskazuje się, że **wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści**. W wytycznych można wskazać w szczególności:

- rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu;
- granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia;
- wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu;
- cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie;
- okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie.

[1] Zob. ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.).

[2] K. Działocha, *Komentarz do artykułu 92*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 14.

[3] Na temat zasady wyłączności ustawy zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „PL" 2014, nr 2, s. 34–35.

Stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu (jak w przykładzie poniżej); wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli[4]. **Mogą być one sformułowane w sposób negatywny lub pozytywny.** Dodać należy, iż wytyczne nie mogą odnosić się ani do procedury tworzenia aktu wykonawczego, ani do sposobu (metodyki) jego przygotowania[5]. Potwierdza to TK, który w wyroku z 31 marca 2009 r. (K 28/08) wskazał, iż zagadnienia związane ze sprawami proceduralnymi (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu" czy „po zasięgnięciu opinii") nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP[6].

Przykład 1:

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1111, z późn. zm.)

Art. 52. Minister właściwy do spraw rodziny określi, w drodze rozporządzenia, liczbę godzin szkoleń i zakres programowy szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka oraz dla kandydatów na dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, biorąc pod uwagę możliwość umieszczenia dzieci na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 r. poz. 969) lub legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz specyfikę zadań opiekuńczo-wychowawczych dla poszczególnych form rodzinnej pieczy zastępczej, a także mając na uwadze konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu sprawowanej pieczy zastępczej.

Przepis wskazany w powyższym przykładzie nie tylko prawidłowo wskazuje organ do wydania rozporządzenia – jest również poprawny treściowo (wszystkie elementy zawarte w upoważnieniu mają swoje oparcie w ustawie) oraz zawiera szczegółowe wytyczne.

W praktyce często występują błędy dotyczące pozorności wytycznych (jak w przykładzie poniżej).

Przykład 2:

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215)

Art. 85v. 1. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego

[4] Na temat wytycznych zob. W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia* (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych), „PS" 2013, nr 4, s. 72–73; S. Giderewicz, *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „PL" 2013, nr 4, s. 49–66; W. Brzozowski, *Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia – czy wytyczne nadal są potrzebne*, „PL" 2014, nr 2, s. 69–96; M. Żabicka-Kłopotek, *„Wytyczne" jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, „PS" 2006, nr 3, s. 29–46, oraz orzeczenia TK z dnia: 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75; 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 25 listopada 1997 r., sygn. akt U 6/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 65; 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46; 30 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 39/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 7; 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK ZU nr 1/2002, poz. 3.

[5] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 151.

[6] OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28.

oraz wznawiania postępowania dyscyplinarnego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia rzetelności, obiektywności i sprawności rozpatrywania spraw dyscyplinarnych nauczycieli.

(…)

We wskazanym przykładzie wytyczne do wydania aktu wykonawczego („konieczność zapewnienia rzetelności, obiektywności i sprawności rozpatrywania spraw dyscyplinarnych nauczycieli") są jedynie pozorne, co może stanowić naruszenie przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

ZTP stanowią również, iż **przepis upoważniający formułuje się w jednym artykule** tak, aby można było powołać go jako podstawę prawną wydania rozporządzenia. Artykuł ten **można dzielić na jednostki redakcyjne niższego stopnia**, w szczególności wytyczne mogą być wyrażone w oddzielnych ustępach tego artykułu albo jako jego drugie zdanie (§ 67 ZTP) (jak w przykładach poniżej).

Przykład 3:

Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym
(Dz. U. z 2019 r. poz. 2168)

Art. 6d.

(…)

26. Minister właściwy do spraw rybołówstwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej określi, w drodze rozporządzenia, wymogi dotyczące ogłoszenia o konkursie ofert, (…) elementy ofert i sposób ich oceny, czynności komisji (...).

27. Minister, wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 26:

1) kieruje się potrzebą sprawnego przeprowadzenia konkursu, potrzebą wyłonienia oferenta, którego przygotowanie i doświadczenie zawodowe zapewni realizację zasad racjonalnej gospodarki rybackiej zgodnie z przedłożonym operatem rybackim, w celu utrzymania lub uzyskania dobrego stanu wód obwodu rybackiego;

(…)

W przepisie powołanym powyżej, w ust. 1 prawidłowo wskazano organ, formę i zakres przedmiotowy, przenosząc jednocześnie wytyczne do kolejnego ustępu.

Przykład 4:

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody
(Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, z późn. zm.)

Art. 85.

(…)

4b. Minister właściwy do spraw środowiska określa, w drodze rozporządzenia, wysokość stawek opłat, o których mowa w ust. 1 i 3, różnicując je ze względu na:

1) rodzaj lub gatunek drzew lub krzewów;

2) obwód pnia drzewa lub powierzchnię krzewu albo krzewów rosnących w skupisku.

5. Stawki opłat za usuwanie drzew nie mogą przekraczać 500 zł.

6. Stawki opłat za usuwanie krzewów nie mogą przekraczać 200 zł.

(…)

W powyższym przykładzie uwagę zwracają ust. 5 i 6, które choć są przepisami materialnymi, stanowią swojego rodzaju wytyczne. Technika ta, choć nietypowa, nie jest niedozwolona.

Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to **wytyczne muszą dotyczyć oddzielnie każdej z tych materii** (jak w przykładzie).

Przykład 5:

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r. poz. 1481, z późn. zm.)

Art. 44zb. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w szkołach publicznych, w tym:

(…)

2) rodzaje obowiązkowych zajęć edukacyjnych, z których realizacji uczeń może być zwolniony, przypadki, w których to zwolnienie może nastąpić, rodzaje dokumentów będących podstawą zwolnienia oraz tryb i okres zwolnienia, uwzględniając indywidualne możliwości psychofizyczne ucznia, specyfikę danych zajęć edukacyjnych oraz celowość realizacji przez ucznia niektórych treści nauczania;

(…)

6) warunki, tryb i formę przeprowadzania egzaminu klasyfikacyjnego, (…) z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości przeprowadzenia tego egzaminu oraz odpowiedniego udokumentowania jego przebiegu;

7) tryb i formę przeprowadzania egzaminu poprawkowego, skład komisji powołanej do przeprowadzenia egzaminu poprawkowego, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości przeprowadzenia tego egzaminu oraz odpowiedniego udokumentowania jego przebiegu;

(…)

Również we wskazanym przykładzie ustawodawca wypełnił wszystkie warunki, aby upoważnienie uznać za prawidłowo sformułowane. Warto też zwrócić uwagę, iż wytyczne zostały tu zredagowane oddzielnie dla każdej dającej się wyodrębnić materii. Skutkiem tego jest możliwość wydania trzech (a nie jednego) rozporządzeń.

Upoważnieniu do wydania rozporządzenia można nadać **charakter obligatoryjny albo fakultatywny**. Jeżeli do funkcjonowania ustawy jest niezbędne wydanie rozporządzenia, upoważnieniu nadaje się charakter obligatoryjny. Jeżeli rozstrzygnięcie co do tego, czy i kiedy wydać rozporządzenie, pozostawia się organowi upoważnianemu, upoważnieniu nadaje się charakter fakultatywny (§ 68 ZTP). Decyzja w tej sprawie pozostawiona jest ustawodawcy.

Zasadą jest, że jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Podobnie jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmieniają się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt

wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego.

W doktrynie i w praktyce **sporna jest kwestia skutku prawnego zmiany przepisu upoważniającego**. Zdaniem części doktryny, jeżeli mimo zmiany treści normy upoważniającej rozporządzenie pozostaje zgodne z nową normą, to nie ma podstaw do twierdzenia, iż stało się ono nielegalne. Tym bardziej więc nie powinno się przyjmować, że utraciło ono moc obowiązującą. W konsekwencji z dniem wejścia w życie zmiany przepisu upoważniającego dotychczasowy akt wykonawczy traci moc obowiązującą tylko w takim zakresie, w jakim stał się niezgodny ze znowelizowanym przepisem upoważniającym. Nie jest to jednak stanowisko jednolite[7].

Jeżeli natomiast dokonuje się zmiana treści przepisu upoważniającego w ten sposób, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą. Wtedy organem upoważnionym do zmiany lub uchylenia aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu.

Jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, **można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy** do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego (§ 33 ZTP). Dobrą praktyką jest zakreślenie terminu na zachowanie w mocy „starych" aktów wykonawczych. Dodatkowo nie zachowuje się czasowo w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego. Przykładowo przepis taki powinien otrzymać brzmienie: „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. XXX ustawy zmienianej w art. XXX, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie odpowiednio art. XXX ustawy zmienianej w art. XXX, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, **nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy**".

Z ZTP wynika również (§ 34) zakaz nowelizacji aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. Przykładowe brzmienie takiego przepisu to: „Przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. XXX ustawy zmienianej w art. XXX zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. XXX ustawy zmienianej w art. XXX w brzmieniu nadanym niniejszą

[7] Na ten temat zob. G. Wierczyński, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, „PiP" 2011, z. 4, s. 56; M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, s. 179; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do…*, s. 91; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 247 i n.; opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2015 r. o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" oraz stanowisko Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, sygn. RL-0303-18/15; por. też postanowienie TK z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt SK 25/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 88.

ustawą, **jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, i mogą być zmieniane na podstawie tego przepisu**".

Zgodnie z przepisami ZTP (§ 127–128) **rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane**. Można je jednak wydać po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a jeszcze przed dniem wejścia w życie tej ustawy. W tym przypadku termin wejścia w życie rozporządzenia wyznacza się na dzień nie wcześniejszy niż dzień wejścia w życie ustawy upoważniającej do wydania tego rozporządzenia.

Co do zasady **na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie**, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Stanowi o tym § 119 ZTP. Zasada ta jednak nie zawsze jest przestrzegana[8]. Przykładem jest tu nieobowiązujące już rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ten akt wykonawczy został wydany na podstawie art. 47 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[9] i art. 29 ust. 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[10]. I o ile problem w stosowaniu rozporządzenia nie istnieje, gdy obowiązują obie podstawy prawne, o tyle należy zadać pytanie, czy rozporządzenie będzie obowiązywać, gdy zostanie uchylona jedna z podstaw prawnych (jak w przedstawionym przypadku, gdy uchylony został art. 47 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Należy bez wątpienia stwierdzić, iż w zakresie określonym w uchylonym przepisie upoważniającym rozporządzenie również nie obowiązuje.

Jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, **można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie**.

Warto wskazać, iż w niektórych sytuacjach celowe może się okazać wydanie (ustanowienie) aktu normatywnego przez co najmniej dwa podmioty (współstanowienie) lub przyznanie jakiemuś podmiotowi upoważnienia do współuczestniczenia w wydaniu danego aktu w formie innej niż współstanowienie[11]. Zgodnie z § 73 ust. 1 ZTP w przepisie upoważniającym do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia wskazuje się:

[8] Nie jest poprawne wydawanie jednego aktu wykonawczego na podstawie kilku przepisów upoważniających zawartych w tej samej ustawie ani też na podstawie kilku upoważnień zamieszczonych w różnych ustawach – S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do…*, s. 240; zob. też wyrok TK z dnia 16 czerwca 1998 r., sygn. akt U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51.

[9] Dz. U. poz. 776, z późn. zm.

[10] Dz. U. poz. 2104, z późn. zm.

[11] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do…*, op. cit., s. 162.

1) podmiot upoważniany do współuczestniczenia;

2) formę współuczestniczenia.

Należy pamiętać, iż **upoważnienie do współuczestniczenia** w wydaniu aktu normatywnego nie zwalnia z obowiązku uzgodnienia projektu tego aktu lub zasięgnięcia o nim opinii na zasadach określonych w odrębnych przepisach (§ 73 ust. 2 ZTP).

Przepisowi takiemu zgodnie z § 74 ust. 1 ZTP nadaje się brzmienie:

1) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na wspólnym wydaniu aktu normatywnego przez upoważnione podmioty: „Minister (inny podmiot)... oraz minister (inny podmiot)... określą (mogą określić)...";

2) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „Minister (inny podmiot)... w porozumieniu z ministrem (innym podmiotem)... określi (może określić)...";

3) jeżeli współuczestniczenie ma polegać jedynie na samym wyrażeniu opinii o projekcie aktu normatywnego, a następstwem niezasięgnięcia opinii ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „Minister (inny podmiot)..., po zasięgnięciu opinii (nazwa podmiotu)..., określi (może określić)...";

4) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na zainicjowaniu aktu normatywnego przez inny podmiot, a następstwem braku inicjatywy jest niemożność wydania aktu przez podmiot upoważniony do jego wydania: „Minister (inny podmiot)..., na wniosek ministra (innego podmiotu)..., określi (może określić)...".

We wszystkich przypadkach, poza współuczestnictwem polegającym na zasięgnięciu opinii, współuczestniczącym w wydaniu rozporządzenia jest wyłącznie organ uprawniony do wydawania rozporządzeń (§ 74 ust. 2 ZTP).

Wydanie rozporządzenia można uzależnić od zaistnienia określonego warunku (§ 69 ZTP) (jak w przykładach poniżej).

Przykład 6:

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2019 r. poz. 660, z późn. zm.)

Art. 6a. Jeżeli wystąpią na rynku nadzwyczajne zdarzenia skutkujące zmianą warunków zaopatrzenia w paliwa stałe, powodujące utrudnienia w przestrzeganiu wymagań jakościowych lub zagrażające bezpieczeństwu energetycznemu Rzeczypospolitej Polskiej, minister właściwy do spraw energii może, w drodze rozporządzenia, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 60 dni, odstąpić od stosowania wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2, mając na względzie interes konsumentów oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

Przykład 7:

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967)

Art. 47. 1. Minister właściwy do spraw rolnictwa, w przypadku wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt lub bezpośredniego zagrożenia jej wystąpienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, może, w drodze rozporządzenia, (…) wprowadzić podział kraju na strefy objęte ograniczeniami i wolne od choroby, a ponadto może nakazać przeprowadzenie powszechnych badań, leczenia i innych zabiegów na zwierzętach z gatunków wrażliwych, mając na względzie zapobieżenie niekontrolowanemu szerzeniu się choroby zakaźnej zwierząt.

(…)

Podsumowanie

Ustawa i akt wykonawczy wydany na podstawie zawartego w niej upoważnienia tworzą pewną całość, regulującą kompleksowo określony wycinek stosunków społecznych, lecz całość ta jest „zaprogramowana" przez ustawę[12]. Zasady dotyczące konstruowania przepisu upoważniającego zawiera już Konstytucja RP, ale to ZTP szczegółowo określają, jak taki przepis zredagować. Nieprawidłowo sformułowane upoważnienie (szczególnie wytyczne) naraża projektodawcę na błędne ukształtowanie rozporządzenia i nie pozwala pozostać w zgodzie z Konstytucją RP. W trakcie prac nad projektem ustawy zaleca się również weryfikowanie upoważnień ustawowych – także tych nienowelizowanych. Pozwala to na korektę aktu prawnego w trakcie trwającego procesu legislacyjnego. Jest też pożądane z punktu widzenia ekonomiki proceduralnej.

[12] B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 156.

Wojciech BIAŁOŃCZYK
legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Sejmu
wykładowca w projekcie LEGIS

TWORZENIE PRZEPISÓW Z ZAKRESU PRAWA FINANSOWEGO I PODATKOWEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

Wprowadzenie

Przepisy prawa finansowego i podatkowego stanowią jedną z najistotniejszych dziedzin prawa ze względu na zakres ich oddziaływania społecznego, a także funkcję, jaką pełnią, tzn. zapewnienie dochodów publicznych i właściwe ich rozdysponowanie. Jednocześnie przepisy z tej dziedziny prawa, obok prawa karnego, należą do najbardziej dolegliwych dla ich adresatów.

Dolegliwość tych przepisów dla ich adresatów z kolei powoduje, że stanowią one przedmiot zainteresowania wielu, podejmowane przy tym są różnorakie próby takiej ich wykładni (interpretacji), by tę ich dolegliwość przynajmniej trochę zmniejszyć. To z kolei jest przyczyną wielu sporów adresatów tych przepisów (w szczególności podatników) z organami administracji publicznej stosującymi te przepisy, które wielokrotnie przenoszą się do sal sądowych, a nawet są przedmiotem rozstrzygnięć TSUE.

Prawidłowe (właściwe) zredagowanie przepisów zawierających normy prawa finansowego i podatkowego jest warunkiem osiągnięcia celów zakładanych przez prawodawcę. Tworzenie przepisów z tej dziedziny prawa stanowi zatem jedno z największych wyzwań dla osób redagujących projekty przepisów i wymaga od nich zachowania nawet nie należytej, ale wręcz najwyższej staranności.

Niniejszy artykuł zawiera omówienie zagadnień będących przedmiotem szkoleń realizowanych w ramach projektu LEGIS oraz wnioski, wytyczne i postulaty formułowane w trakcie dyskusji o najistotniejszych problemach, które towarzyszą tworzeniu przepisów prawa finansowego i podatkowego, a także wątpliwościach natury legislacyjnej, które pojawiają się przy tworzeniu tego rodzaju przepisów. Przedstawiono także wypracowane przez TK zasady prawidłowej legislacji odnoszące się do przepisów prawa finansowego i podatkowego. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania zostaną omówione wybrane zagadnienia, które mają doniosłe znaczenie w procesie tworzenia przepisów prawa finansowego i podatkowego oraz budziły wiele wątpliwości wśród uczestników szkoleń.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że przy tworzeniu przepisów prawa finansowego i podatkowego stosuje się takie same reguły (stanowienia prawa, zasady prawidłowej legislacji, ZTP), które są stosowane przy tworzeniu przepisów prawa z innych dziedzin, z tym że wymagają one uwzględnienia specyfiki przepisów prawa finansowego i podatkowego.

Zasada wyłączności ustawy w prawie podatkowym

Uwagi ogólne

Zasada wyłączności ustawy w prawie podatkowym jest unormowana w przepisach Konstytucji RP i jej obowiązywanie nie budzi żadnych wątpliwości. Wskazać tu należy przede wszystkim na przepis art. 84 Konstytucji RP, który statuuje obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie, a także przepis art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Z kolei pojęcie „ustawy podatkowej" jest używane w art. 123 Konstytucji RP, który określa, jakiego rodzaju projektom ustaw RM nie może nadać klauzuli pilności. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przepisy Konstytucji RP nie definiują pojęcia „ustawy podatkowej". Pojęciem „ustawy podatkowej" posługują się także przepisy Regulaminu Sejmu, jednak również go nie definiują.

Pojęcie ustawy podatkowej definiują przepisy Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 3 pkt 1 Ordynacji podatkowej przez pojęcie „ustawy podatkowe" należy rozumieć ustawy dotyczące podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych określające podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulujące prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich.

Problematyka tak rozumianych ustaw podatkowych w niniejszym opracowaniu jest rozważana w dwóch aspektach: proceduralnym (tryb procedowania projektów ustaw uznanych za ustawy podatkowe) i materialnym (czy zagadnienia wymienione w art. 217 Konstytucji RP zawsze są przedmiotem regulacji aktu normatywnego o randze ustawy). Obydwa aspekty mają szczegól-

nie istotne znaczenie dla prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego i prawidłowego formułowania przepisów podatkowych.

Tryb postępowania z projektem ustawy podatkowej

Zastosowanie właściwego trybu postępowania (właściwej procedury) przy projektowaniu i uchwalaniu ustawy podatkowej, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą TK, jest warunkiem *sine qua non* jej zgodności z przepisami Konstytucji RP, a tryb jej uchwalania jest przez TK badany z urzędu – w przypadku skierowania do TK wniosku, skargi lub pytania prawnego, dotyczących zgodności ustawy lub jej przepisów z Konstytucją RP.

Dla wyboru właściwego trybu postępowania z projektem ustawy podatkowej szczególnie istotne znaczenie mają przepisy:

- art. 123 Konstytucji RP, zgodnie z którym RM może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem m.in. projektów ustaw podatkowych;
- art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do m.in. projektów ustaw podatkowych.

Wobec braku definicji ustawy podatkowej tak w przepisach Konstytucji RP, jak i Regulaminu Sejmu w praktyce sejmowej zwykle przyjmuje się znaczenie tego pojęcia nadane mu w przepisach Ordynacji podatkowej jako aktu normatywnego podstawowego dla tej dziedziny prawa. Determinuje to bowiem sposób przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy. Wątpliwości odnośnie do procedury powstają przy projektach ustaw, które wprowadzają nową daninę publiczną, która ma cechy podatku, ale nie jest nazywana podatkiem (albo zmieniają ustawę regulującą taką daninę) – czy RM, jeżeli jest to projekt rządowy, może taki projekt ustawy uznać za projekt pilny, ze wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami, a po drugie, czy jest wymagane przeprowadzenie pierwszego czytania takiego projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Dla zobrazowania niniejszego problemu warto wskazać kilka przypadków z praktyki sejmowej.

Pierwszy dotyczy trybu postępowania z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw[1], który m.in. wprowadzał do systemu prawnego tzw. opłatę paliwową za wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu wykorzystywanego do napędu pojazdów samochodowych przystosowanych technicznie do zasilania tym paliwem[2]. Projekt ustawy wprowadzał opłatę paliwową poprzez nowelizację ustawy o autostradach płatnych, a nie poprzez wprowadzenie odrębnej, nowej ustawy o opłacie paliwowej, ponadto wprowadzana danina została nazwana opłatą paliwową, pomimo że posiada cechy podatku, a nie opłaty (brak ekwiwalentności). Te względy spowodowały, że pierwsze

[1] Druk sejmowy nr 1807/IV kadencja.

[2] Art. 37h ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2003 r. poz. 2124), który nadal jest przepisem obowiązującym (po drobnych zmianach).

czytanie projektu ustawy najpierw zostało przeprowadzone na posiedzeniu komisji sejmowej[3], gdyż początkowo nie uważano tego projektu za projekt „ustawy podatkowej". Następnie, w związku z wątpliwościami odnośnie do charakteru prawnego tej opłaty, ponowne pierwsze czytanie tego samego projektu ustawy przeprowadzono na posiedzeniu plenarnym Sejmu[4], po którym dopiero przystąpiono do dalszych prac.

Drugi przypadek dotyczy rządowego projektu ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych[5], który m.in. wprowadzał zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych polegające na dodaniu przepisów regulujących tzw. daninę solidarnościową (rozdział 6a tej ustawy). W tym przypadku projekt tej ustawy był procedowany w trybie przewidzianym dla projektu ustawy podatkowej, ze względu na zawartą w nim nowelizację ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[6]. Należy jednak zauważyć, że wprowadzana w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych danina solidarnościowa, wbrew nazwie, ma wszystkie cechy podatku, a zatem tak powinna zostać nazwana, a z drugiej strony – przy pozostawieniu nazwy powstaje wątpliwość, czy ustawa wprowadzająca „daninę solidarnościową" (a nie podatek), powinna być traktowana jak ustawa podatkowa. Poza tym, przedmiotowa danina stanowi materię zupełnie odrębną od problematyki regulowanej w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, a zatem powinna być przedmiotem regulacji odrębnej ustawy albo powinna zostać uregulowana w ustawie o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, ponieważ dochody z tej daniny stanowią źródło finansowania tego funduszu. Te kwestie nie były przedmiotem rozważań przy wyborze trybu postępowania z tym projektem, ponieważ zawarta w nim nowelizacja ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych determinowała tryb przeprowadzenia pierwszego czytania.

Kolejny przykład dotyczy rządowego projektu ustawy o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych[7], którego jedynym przedmiotem regulacji było wprowadzenie zryczałtowanego podatku od wartości sprzedanej produkcji. Projekt nie określał żadnych innych form aktywizacji przemysłu okrętowego. Jeżeli zatem przedmiotem regulacji tego projektu ustawy był wyłącznie zryczałtowany podatek, powinno to było znaleźć odzwierciedlenie w tytule ustawy. Tak sformułowany tytuł nie tylko naruszał zasady formułowania tytułu ustawy określone w ZTP, ale powodował także wątpliwości natury proceduralnej, ponieważ bez analizy treści projektowanych przepisów nie było możliwe stwierdzenie, czy w tym przypadku był to projekt ustawy podatkowej. Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego

[3] Posiedzenie nr 59 Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z programem rządowym „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca" w dniu 28 lipca 2003 r., biuletyn nr 2110/IV.

[4] 55. posiedzenie Sejmu, pierwsze czytanie odbyło się w dniu 29 sierpnia 2003 r., http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1807.htm.

[5] Druk sejmowy nr 2848/VIII kadencja.

[6] Pierwsze czytanie przeprowadzono na 69 posiedzeniu Sejmu w dniu 3 października 2018 r.

[7] Druk sejmowy nr 557/VIII kadencja.

i przemysłów komplementarnych[8] jest jedyną ustawą podatkową w polskim systemie prawnym, której tytuł nie zawiera wyrazu „podatek", a której jedynym przedmiotem regulacji jest materia podatkowa. Podobne uwagi dotyczą także ewentualnego projektu ustawy nowelizującej tę ustawę.

W powyższych przypadkach zasadne jest także pytanie, czy te projekty ustaw RM mogłaby uznać za pilne, ponieważ żadna z danin wprowadzanych ww. ustawami nie została nazwana „podatkiem", mimo że za taki powinny być uznane. Wątpliwości natury proceduralnej dotyczą również innych danin, jak chociażby np. podatku od gier, uregulowanego w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, w przypadku którego wybór trybu postępowania powinien zostać poprzedzony analizą przedmiotu regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych (zakresu dokonywanych zmian).

Wskazane przykłady obrazują trudności (niepotrzebne), z którymi przychodzi się zmierzyć przy wyborze właściwego trybu procedowania. Należy zatem podkreślić, że prawidłowe i zgodne z ZTP uregulowanie problematyki podatków i opłat, w tym ich nazwanie i umiejscowienie, jest konieczne dla zapewnienia prawidłowego trybu postępowania z projektami ustaw zawierających takie regulacje. Postulować należy stosowanie prawidłowego nazewnictwa wprowadzanych danin publicznych, adekwatnego do charakteru wprowadzanej daniny.

Przedmiot regulacji ustawy podatkowej

Nie ulega wątpliwości, że podstawowe elementy konstrukcji podatku, zgodnie z przepisami art. 84 i 217 Konstytucji RP, powinna określać ustawa. Przepisy rangi ustawowej powinny określać, kto, w jakich okolicznościach, z jakiego tytułu i w jakiej wysokości powinien płacić podatek, a także kiedy może być z niego zwolniony. Wskazuje na to także TK w swoim orzecznictwie, o czym niżej.

Należy jednak zwrócić uwagę na coraz szerszy katalog instrumentów przewidzianych w przepisach zarówno Ordynacji podatkowej, jak i innych ustaw, pozwalających ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, a także innym organom podatkowym na dosyć swobodne zmienianie lub doprecyzowywanie niektórych praw i obowiązków podatników, wynikających z przepisów ustawowych. W niektórych przypadkach można mówić wręcz o kreowaniu tych praw i obowiązków. Należy tu wymienić następujące instytucje prawa podatkowego:

- interpretacje ogólne wydawane przez ministra właściwego ds. finansów publicznych (art. 14a § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej);
- ogólne wyjaśnienia przepisów prawa podatkowego dotyczące stosowania tych przepisów, tzw. objaśnienia podatkowe (art. 14a § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej);
- interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane, na wniosek zainteresowanego,

[8] Dz. U. z 2019 r. poz. 471, z późn. zm.

w jego indywidualnej sprawie, przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, tzw. interpretacje indywidualne (art. 14b § 1 Ordynacji podatkowej);

- opinie zabezpieczające wydawane, na wniosek zainteresowanego, przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, stwierdzające, że do czynności opisanych we wniosku o wydanie opinii nie ma zastosowania klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania (art. 119za Ordynacji podatkowej);
- utrwalona praktyka interpretacyjna organów Krajowej Administracji Skarbowej, czyli wyjaśnienia zakresu i sposobu stosowania przepisów prawa podatkowego, dominujące w interpretacjach indywidualnych wydawanych w takich samych stanach faktycznych lub w odniesieniu do takich samych zdarzeń przyszłych oraz w takim samym stanie prawnym, w trakcie danego okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem tego okresu rozliczeniowego (art. 14n § 4 Ordynacji podatkowej);
- wiążące informacje akcyzowe (art. 7d i n. ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym);
- wiążące informacje stawkowe (art. 42a i n. ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług).

Charakter niniejszego opracowania nie pozwala na szczegółową analizę przepisów regulujących ww. instrumenty, jednakże z punktu widzenia legislatora należy zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Zauważyć przede wszystkim wypada problem blankietowości przepisów regulujących ww. instrumenty oraz ich charakter prawny. Należy zwrócić uwagę, że ani interpretacje ogólne, ani objaśnienia podatkowe nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu przepisów Konstytucji RP. Ponadto przepisy Ordynacji podatkowej upoważniające ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydawania interpretacji ogólnych i objaśnień podatkowych zawierają jedynie bardzo ogólne wytyczne dla organu je wydającego („zapewnienie jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe, (…) przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej", jak stanowi art. 14a § 1 Ordynacji podatkowej). Kolejna wątpliwość dotyczy zasadności funkcjonowania dwóch instrumentów o podobnym charakterze i celach, tj. interpretacji ogólnych i objaśnień podatkowych, zwłaszcza że przepisy Ordynacji podatkowej przewidują podobne skutki prawne zastosowania się do nich przez podatnika. Analiza wydanych interpretacji ogólnych i objaśnień podatkowych prowadzi do wniosku, że minister właściwy do spraw finansów publicznych, korzystając z przyznanych mu w tych przepisach uprawnień, dokonuje istotnych modyfikacji (zmian) przepisów ustawowych. Należy tu wskazać dwa chyba najbardziej reprezentatywne przykłady.

Pierwszy z nich stanowi interpretacja ogólna Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie opodatkowania podatkiem od towarów i usług czynności wykonywanych przez komorni-

ków sądowych[9], którą zmieniono dotychczasowe stanowisko wyrażone w interpretacji ogólnej z dnia 30 lipca 2004 r.[10], zgodnie z którym komornicy sądowi nie byli uznawani za podatników VAT, nie płacili zatem podatku VAT od wykonywanych przez siebie czynności egzekucyjnych, natomiast w przypadku wykonywania przez komorników sądowych innych czynności, w odniesieniu do których nie występowali oni w charakterze komornika sądowego, podlegali oni w tym zakresie ogólnym zasadom wynikającym z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. We wskazanej interpretacji z dnia 9 czerwca 2015 r. stwierdzono, że wykonywane przez komorników czynności, w szczególności egzekucyjne, należy uznać za podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług świadczenie usług za wynagrodzeniem, w związku z czym nie ma do nich zastosowania wyłączenie, o którym mowa w art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Oznacza to, że w odniesieniu do całej wykonywanej przez komorników sądowych działalności spoczywają na nich obowiązki właściwe dla podatników tego podatku. Jednocześnie, co ciekawe, wskazano też, że w związku ze stanowiskiem wynikającym z interpretacji z dnia 30 lipca 2004 r. komornicy są zwolnieni z obowiązku zapłaty podatku z tytułu wykonywanych przez nich czynności do końca września 2015 r. (swoisty „przepis" przejściowy?), uzasadniając to wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa oraz zasadami ochrony w przypadku zmiany interpretacji, wynikającymi z przepisów Ordynacji podatkowej. Miało to umożliwić komornikom przygotowanie się do nowej interpretacji przepisów od dnia 1 października 2015 r., czyli od dnia, w którym do wszystkich czynności wykonywanych przez komorników będą miały zastosowanie ogólne zasady rozliczania podatku od towarów i usług (swoista *vacatio legis*?).

Drugi przykład dotyczy objaśnień podatkowych z dnia 31 stycznia 2019 r. – informacje o schematach podatkowych (MDR)[11], w których m.in. zostało wskazane, że ewentualne opóźnienia dotyczące realizacji obowiązków informacyjnych na gruncie przepisów MDR[12] nie będą rodziły negatywnych konsekwencji dla podmiotów zobowiązanych, pod warunkiem że obowiązki te zostaną prawidłowo wykonane do dnia 28 lutego 2019 r. Z kolei w przypadku prawidłowego wykonania opóźnionych obowiązków informacyjnych w okresie od dnia 1 marca 2019 r. do dnia 30 kwietnia 2019 r. opóźnienia te będą traktowane jako przypadki mniejszej wagi. Należy zauważyć, że przepisy nakładające obowiązek raportowania informacji o schematach podatkowych weszły w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.[13] i nie przewidywały żadnych wyjątków w tym zakresie ani możliwości przesunięcia terminów, jak również wyłączenia możliwości nakładania kar za niewypełnianie tych obowiązków w początkowym okresie obowiązywania tych przepisów.

[9] Dz. Urz. Min. Fin. z dnia 15 czerwca 2015 r. poz. 41.

[10] Dz. Urz. Min. Fin. z dnia 10 sierpnia 2004 r. poz. 93.

[11] https://www.podatki.gov.pl/mdr/objasnienia-podatkowe-mdr/

[12] Dział III rozdział 11a (art. 86a i n.) Ordynacji podatkowej.

[13] Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2193).

W tym przypadku, zamiast wydawać objaśnienia podatkowe modyfikujące przepisy ustawowe, należało dokonać stosownej zmiany przepisów ustawy nawet w okresie jej *vacatio legis*.

Wątpliwości dotyczą także innych ww. instrumentów, przy czym o ile interpretacje ogólne i objaśnienia podatkowe mają charakter generalny, tzn. dotyczą ogółu podmiotów, o tyle interpretacje indywidualne, opinie zabezpieczające, wiążące informacje akcyzowe i wiążące informacje stawkowe mają charakter indywidualny. Skutkuje to tym, że dwa podmioty znajdujące się w identycznej sytuacji prawnej i faktycznej mogą być objęte odmiennymi rozwiązaniami prawnymi, przy czym podmioty, które uzyskały któryś z wymienionych instrumentów, korzystają z różnego rodzaju form ochrony przewidzianych w przepisach Ordynacji podatkowej i przepisach o wiążących informacjach, a pozostałe – nie.

Źródłem wątpliwości są także relacje między utrwaloną praktyką interpretacyjną organów Krajowej Administracji Skarbowej a innymi ww. instrumentami. Wprawdzie zgodnie z przepisem art. 14n § 6 Ordynacji podatkowej w przypadku gdy do danego okresu rozliczeniowego oraz okresu 12 miesięcy przed rozpoczęciem tego okresu rozliczeniowego zastosowanie mają wydane w odniesieniu do takiego samego zagadnienia interpretacja ogólna lub objaśnienia podatkowe, wydane w takim samym stanie prawnym przed rozpoczęciem lub w trakcie danego okresu rozliczeniowego, począwszy od dnia opublikowania takiej interpretacji ogólnej lub zamieszczenia takich objaśnień podatkowych przez utrwaloną praktykę interpretacyjną należy rozumieć odpowiednio interpretację ogólną lub objaśnienia podatkowe, niemniej jednak przepisy nie określają, jaki organ i w jakiej formie to stwierdza.

Przy wielu wątpliwościach dotyczących treści przepisów regulujących ww. instrumenty i wzajemnych relacji między nimi pozytywnie należy ocenić, że – co do zasady – przewidują one utratę mocy (ważności) instrumentów indywidualnych w przypadku wydania któregoś z instrumentów o charakterze generalnym. W świetle powyższego swoistą ciekawostkę stanowi rozwiązanie przewidziane w art. 7h ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, zgodnie z którym wiążąca informacja akcyzowa traci ważność w przypadku zmiany przepisów prawa podatkowego w zakresie akcyzy odnoszących się do wyrobu akcyzowego albo samochodu osobowego, w wyniku której staje się niezgodna z tymi przepisami, jednakże podmiot, na rzecz którego wydano tę wiążącą informację, która traci ważność, może ją stosować nie dłużej niż przez okres sześciu miesięcy od daty utraty ważności, pod warunkiem że dotyczy ona wyrobu akcyzowego albo samochodu osobowego, będącego przedmiotem działalności gospodarczej posiadacza tej wiążącej informacji. Budzi to zasadnicze wątpliwości co do zgodności z zasadą równości wobec prawa.

De lege ferenda należy postulować przegląd ww. instrumentów pozwalających ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych i innym organom na dosyć swobodne, jak wskazano w kilku przykładach, kształtowanie praw i obowiązków podatników[14]. Można w tym przypadku

[14] Okazję do takiego przeglądu mogą stanowić prace nad projektem nowej Ordynacji podatkowej – rządowy projekt ustawy – Ordynacja podatkowa (druk sejmowy nr 3517/VIII kadencja).

nawet postawić tezę o prymacie rozstrzygnięć (treści) zawartych w tych instrumentach nad przepisami ustawowymi. Tezę tę uzasadnia ochrona przewidziana w przepisach Ordynacji podatkowej dla adresatów tych rozstrzygnięć. To z kolei może powodować zróżnicowanie zakresu opodatkowania podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji faktycznej i prawnej (charakteryzujących się tą samą cechą relewantną), co z kolei może prowadzić do naruszenia zasady równości wobec prawa.

Należy także zauważyć, że liczba tych instrumentów i możliwości, jakie one dają ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz innym organom w zakresie dokonywania wykładni przepisów prawa podatkowego, powoduje, że obniża się jakość projektów ustaw z zakresu prawa podatkowego, kierowanych do Sejmu przez RM. Jak pokazuje praktyka, zgłaszane w trakcie rozpatrywania projektów tych ustaw uwagi o konieczności poprawienia lub doprecyzowania niektórych przepisów w nich zawartych są niejednokrotnie kwitowane stwierdzeniem, że kwestie budzące wątpliwości (już na etapie projektu) będą wyjaśniane za pomocą tych instrumentów.

Zasada wyłączności ustawy w prawie podatkowym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

TK w swoim orzecznictwie wielokrotnie zajmował się problematyką wyłączności ustawy w prawie podatkowym. Wskazać należy przynajmniej niektóre z zaleceń wypracowanych przez TK, które są szczególnie istotne dla organów stanowiących prawo podatkowe.

TK stwierdził m.in., że przepis art. 84 Konstytucji RP „zakłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie, tak aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań (…) analizowana zasada (powszechności opodatkowania – W.B.) wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku”[15]. Przepis art. 217 Konstytucji RP zawiera kilka norm skierowanych przede wszystkim do ustawodawcy oraz innych władz i organów publicznych. Na gruncie art. 217 w związku z art. 84 Konstytucji RP sformułowana została m.in. zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podatkiem podmiotów funkcjonującym na jego obszarze w celu sfinansowania zadań państwa. Jednocześnie przepis ten wyraźnie formułuje zasadę wyłączności ustawowej w obciążeniach daninowych, do których zaliczają się podatki. Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji RP zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej, lecz także wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej[16]. Artykuł 217 Konstytucji RP wprowadza szczególne rygory, jeśli chodzi o system źródeł prawa daninowego. Zasada wyłączności ustawowej w określaniu obowiązków obywatelskich,

[15] Wyrok TK z dnia 10 września 2010 r., sygn. akt P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68.

[16] *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.

wypływająca z art. 92 Konstytucji RP, ulega znaczącemu zaostrzeniu w przypadku podatków i innych danin publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP. Nie jest to jednak tylko zaostrzenie wymagań, lecz także znaczące przesunięcie kompetencji w ramach podziału władz. To władza ustawodawcza ma ponosić wyłączną odpowiedzialność polityczną za wprowadzanie, konstrukcję i wysokość oraz zasady poboru danin[17].

Jak wielokrotnie wskazywał TK, zasada wyłączności ustawy w prawie podatkowym dotyczy spraw wyraźnie wskazanych w art. 217 Konstytucji RP, co oznacza, że inne aniżeli tam wskazane kwestie mogą zostać uregulowane w rozporządzeniach wydawanych zgodnie z art. 92 Konstytucji RP. Istnieją jednak pewne elementy, których określenie musi zostać obligatoryjnie pozostawione ustawie. Konstytucja RP nie formułuje w istocie zasady zupełności ustawowej w dziedzinie prawa podatkowego, ale zasadę wyłączności ustawy dla normowania istotnych elementów stosunku podatkowego.

Interpretując art. 217 Konstytucji RP, TK wielokrotnie wskazywał, że wyliczenie w nim zawarte należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się przede wszystkim: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku[18].

Zasada prymatu ustawy wobec aktów wykonawczych, w tym w szczególności wobec rozporządzeń, wynika wprost z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a wobec treści art. 217 Konstytucji RP ma w dziedzinie prawa podatkowego odrębne, „dalej idące" konsekwencje niż w innych gałęziach prawa. Przepis art. 217 Konstytucji RP pozostaje w integralnym związku z art. 92 Konstytucji RP w tym znaczeniu, iż – nie uchylając zastosowania tego ostatniego przepisu w zakresie prawa daninowego – ustanawia dodatkowe warunki dopuszczalności wydawania aktów wykonawczych w tej dziedzinie. Z zasady prymatu ustawy wynika zakaz powtarzania lub przekształcania w rozporządzeniu treści wyrażonych w samej ustawie upoważniającej.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje dotychczasową linię orzeczniczą dotyczącą stosowania wymogów określonych w art. 217 Konstytucji RP nie tylko do podatków, lecz także do wszelkich danin publicznych. Przy wykładni art. 217 Konstytucji RP należy wziąć bowiem pod uwagę także regulację zawartą w art. 84 Konstytucji RP, zgodnie z którą każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i innych świadczeń publicznych określonych w ustawie, a także zasadę hierarchii źródeł prawa, z której wynika obowiązek unormowania wszelkich istotnych w regulowanym obszarze kwestii na poziomie ustawowym, a kwestii o znaczeniu drugorzędnym – na poziomie podustawowym. Uwzględniając wykładnię systemową art. 217 Konstytucji RP, należy zatem

[17] Wyroki TK z dnia: 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83, i 11 grudnia 2007 r., sygn. akt U 6/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 156.

[18] Wyroki TK z dnia: 16 czerwca 1998 r., sygn. akt U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 6 marca 2002 r., P 7/00, sygn. akt P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103.

uznać, że o wszelkich istotnych elementach konstrukcyjnych zobowiązania daninowego, w tym o jego wysokości, powinien przesądzić ustawodawca[19].

Tworzenie przepisów prawa finansowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Uwagi ogólne

TK w swoich orzeczeniach wielokrotnie wypowiadał się na temat tworzenia przepisów prawa finansowego. Dorobek orzeczniczy Trybunału w tym zakresie powinien stanowić ważną wskazówkę dla prawodawcy i osób zawodowo zajmujących się tworzeniem prawa. Orzecznictwo TK dotyczące działalności prawotwórczej wskazuje granice, których prawodawca nie powinien przekraczać, aby nie narazić się na zarzut złamania konstytucyjnych zasad dotyczących procesu tworzenia prawa. Zasady te wywodzone są przede wszystkim z art. 2 Konstytucji RP – przepisu statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Z zasady tej wywodzone są następujące zasady szczególne dotyczące m.in. procesu prawotwórczego: zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, zasada ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł prawidłowej legislacji, w tym przestrzegania zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis*[20].

TK podkreślał wielokrotnie, że w odniesieniu do norm prawa finansowego, a przede wszystkim prawa daninowego, rygory wynikające z konstytucyjnych zasad są szczególnie zaostrzone. Wynika to z jednej strony z faktu, że prawo daninowe nakłada na jednostkę szczególne obowiązki i ciężary, a tym samym ingeruje w jej sferę praw i wolności, z drugiej strony zaś prawo daninowe służy zapewnieniu odpowiedniego poziomu finansowania potrzeb państwa oraz gwarantowaniu równowagi budżetowej, przez co stanowi ważny fundament istnienia państwa.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego)

Zgodnie z orzecznictwem TK zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z tej zasady obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego opiera się przede wszystkim na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą[21].

[19] Wyroki TK z dnia: 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59; 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96.

[20] Wyroki TK z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, i 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42.

[21] Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

W odniesieniu do tworzenia przepisów prawa daninowego z zasady tej wynika m.in. konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań prawnopodatkowych maksymalnej przewidywalności i obliczalności rozstrzygnięć podejmowanych wobec podatników przez organy skarbowe[22]. TK wypracował szczególną zasadę dotyczącą wprowadzania zmian w systemie podatkowym – zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego. Zakaz ten stanowi uszczegółowienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w odniesieniu do prawa daninowego, a także jest „zabezpieczeniem możliwości rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych opublikowanych i znanych podatnikowi jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego"[23]. Co wymaga podkreślenia, zakaz ten, jak wskazał Trybunał, „dotyczy wszystkich podatków, w których wymiar podatku dokonywany jest za okresy roczne"[24]. Zakaz ten nie znajdzie więc zastosowania w przypadku podatków rozliczanych w okresach innych niż roczne, co potwierdza Trybunał, wskazując, że: „Również w doktrynie prawa wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym w ciągu roku kalendarzowego można dokonywać modyfikacji dotyczących danin publicznych, które nie są pobierane w skali rocznej"[25]. Należy podkreślić, że zakaz ten dotyczy zmian, które są niekorzystne dla podatnika. Jak bowiem wskazuje praktyka, wprowadzanie zmian w trakcie roku podatkowego, o ile są one korzystne dla podatnika, jest możliwe i nie stoi w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle powyższego należy zatem przyjąć, że w odniesieniu do podatków rozliczanych w okresach rozliczeniowych innych niż roczne zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym dotyczy danego okresu rozliczeniowego.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa przejawia się również w obowiązku stanowienia przepisów przyznających szczególnego rodzaju uprawnienia podatkowe w sposób realnie umożliwiający adresatom skorzystanie z tych uprawnień. Zdaniem TK prawodawca w takiej sytuacji obowiązany jest ustanowić odpowiednie wymogi proceduralne, materialne oraz ustrojowe, które realnie umożliwią adresatom skorzystanie z przyznanego uprawnienia. Tworząc instytucje pozorne lub niewykonalne, prawodawca narusza bowiem konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa[26].

Zasada ochrony praw nabytych

Zasada ochrony praw nabytych w kontekście tworzenia przepisów prawa finansowego przejawia się w dwóch zagadnieniach będących przedmiotem rozważań TK. Pierwsze dotyczy możliwości stosowania tej zasady w przypadku przyznania w drodze ustawy zwolnienia podatkowe-

[22] Wyroki TK z dnia: 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41, i 20 stycznia 2009 r., sygn. akt P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4.

[23] Wyroki TK z dnia: 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76, i 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81.

[24] Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15.

[25] Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113.

[26] Wyrok TK z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 55.

go, drugie zaś – wygaszania zobowiązań podatkowych i ustanowienia odpowiedniego okresu przedawnienia tych zobowiązań.

Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, należy wskazać, że zdaniem Trybunału o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych w wypadku zwolnień podatkowych można mówić wyjątkowo, gdy zwolnienie to zostało przyznane w drodze ustawy na dany okres. Powstaje wtedy bowiem swoiste „prawo do zwolnienia", które podlega ochronie z punktu widzenia tej zasady[27]. Dlatego też, zdaniem Trybunału, co do zasady nie można przyjąć, że zwolnienia podatkowe są przedmiotem „praw nabytych" (ich ekspektatyw). Trybunał uważa, że stoi temu na przeszkodzie przede wszystkim zasada powszechności opodatkowania dochodów. Bez jednoznacznie sformułowanej podstawy prawnej zawartej w ustawie nie może powstać (być respektowane) prawo do osiągania dochodów w sposób niepodlegający opodatkowaniu, swoiste „prawo do zwolnienia podatkowego", skoro zgodnie z art. 84 Konstytucji RP „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie"[28]. Zagadnienie to ma szczególne znaczenie w przypadku projektowania i uchwalania przepisów zmieniających system podatkowy w taki sposób, że likwidowane są zwolnienia podatkowe. W takiej sytuacji prawodawca będzie musiał rozważyć konieczność ustanowienia odpowiednich przepisów przejściowych, które – jeżeli byłaby taka potrzeba – powinny zagwarantować jednostce ochronę praw nabytych. Jednak jak wynika z przywołanego orzecznictwa TK, co do zasady zwolnieniom podatkowym nie przypisuje się charakteru praw nabytych. Trybunał uznaje bowiem, że nie jest możliwe objęcie określonych zwolnień podatkowych zasięgiem bezwarunkowo i niezmiennie chronionych konstytucyjnie „praw niewadliwie nabytych", znajdujących „trwałą" ochronę w obliczu potencjalnych i motywowanych m.in. ochroną równowagi budżetowej zmian ustawodawstwa podatkowego[29].

W odniesieniu do drugiej z podniesionych kwestii – wygaszania zobowiązań podatkowych i ustanowienia odpowiedniego okresu przedawnienia tych zobowiązań – Trybunał wyraźnie wskazuje, że przy stanowieniu przepisów prawa daninowego na prawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania mechanizmów prawnych, by w rozsądnym terminie doprowadziły one do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, gdy doszło już do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku podatkowego bądź też wygaśnięcia prawa do wydania decyzji ustalającej to zobowiązanie. Co warte podkreślenia, TK przyjmuje, że konieczność takiego ukształtowania mechanizmów prawa podatkowego istnieje pomimo braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do przedawnienia, jak również ekspektatywy takiego prawa[30]. Zdaniem TK stabilizacja stosunków społecznych, którą zapewnia przedawnienie, stanowi wartość konstytucyjną wyma-

[27] Postanowienie TK z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 6/09, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 58.

[28] Wyroki TK z dnia: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6, i 8 stycznia 2009 r., sygn. akt P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2.

[29] Ibidem.

[30] Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80.

gającą uwzględnienia. Jest ona zakotwiczona w zasadzie bezpieczeństwa prawnego wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP[31].

Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*)

Zasada niedziałania prawa wstecz jest kolejną z zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, która ma duże znaczenie dla procesu stanowienia przepisów prawa finansowego, w szczególności prawa daninowego. TK w swoim orzecznictwie wskazywał, że istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość", wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed wejściem w życie tych przepisów. Innymi słowy, następstwa prawne zdarzeń mających miejsce pod rządami dawnych norm należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy[32].

Zasada ta w odniesieniu do konstruowania przepisów prawa daninowego ma szczególne znaczenie ze względu na to, że prawo daninowe nakłada na jednostkę obowiązek ponoszeniem ciężarów finansowych na rzecz państwa. Dlatego też przedmiotem rozważania Trybunału w tym zakresie było przede wszystkim przesądzenie, czy odstępstwo od tej zasady może w ogóle mieć miejsce w odniesieniu do przepisów prawa daninowego. Trybunał podkreśla, że w dziedzinie prawodawczej działalności państwa zasada ta stwarza obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli tego nie wymaga ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją RP, obowiązek przyznawania praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli i wreszcie obowiązek nienadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. Gdy idzie o ten ostatni obowiązek, zasada zaufania do państwa wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną[33].

Trybunał jednocześnie wskazuje, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego. W orzecznictwie Trybunału przeważa pogląd, że mimo iż zakaz retroaktywności prawa stanowi istotny element demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i powiązany jest bezpośrednio z takimi wartościami, jak chociażby pewność i przewidywalność prawa, nie ma on jednak waloru absolutnego. Nie sposób bowiem abstrakcyjnie wykluczyć istnienia wymagających ochrony konstytucyjnych wartości, które uzasadniać będą odstępstwo od zasady nieretroaktywnego działa-

[31] Wyrok TK z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97.

[32] Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65.

[33] Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88, OTK ZU 1988, poz. 6, i wyroki TK z dnia: 8 marca 2005 r., sygn. akt K 27/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 22, i 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

nia prawa. Tego rodzaju odstępstwo musi być jednak wolne od arbitralności i podlegać ocenie z perspektywy celowości i proporcjonalności[34].

W przypadku prawa daninowego TK również nie wyklucza możliwości odstąpienia od zasady *lex retro non agit.* Trybunał wskazał jednak warunki, które muszą zostać spełnione, aby takie regulacje wypełniały standardy konstytucyjne. Z orzecznictwa TK wynika, że regulacje takie muszą mieć szczególnie mocne uzasadnienie aksjologiczne. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, szczególnie w przypadku, gdy wpływa ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami[35]. W niektórych orzeczeniach TK wskazuje, że zakaz stosowania retroakcji w przepisach zakładających podporządkowanie jednostki państwu (m.in. prawo daninowe) należy traktować niemalże tak restrykcyjnie, jak bezwzględny zakaz stosowania retroakcji w przepisach prawa karnego (wynikający wprost z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP[36]. Jednak biorąc pod uwagę całokształt przywoływanego orzecznictwa dotyczącego zakazu retroakcji, a w szczególności wypowiedzi Trybunału wskazujące, że złamanie zasady *lex retro non agit* może nastąpić w przypadku przepisów, które nie powodują ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy)[37], można sformułować istotny dla prawodawcy wniosek, że w przypadku przepisów prawa daninowego wprowadzanie przepisów z mocą wsteczną jest możliwe jedynie w przypadku wprowadzania zmian jednoznacznie korzystnych dla odbiorców takich norm. W pozostałych przypadkach złamanie zasady *lex retro non agit* w odniesieniu do przepisów prawa daninowego wydaje się niedopuszczalne, choć – jak podkreśla Trybunał – każdą taką sytuację należy oceniać z osobna w ten sam sposób ważyć wartości konstytucyjne podlegające ochronie[38].

Nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*)

Zasada dochowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* stanowi o konieczności stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne. W odniesieniu do tworzenia przepisów prawa finansowego, a przede wszystkim prawa daninowego, TK wskazywał konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do *vacatio legis* łącząc je z funkcją

[34] Wyroki TK z dnia: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64, i 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165.

[35] Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37; orzeczenie TK z dnia 25 czerwca 1996 r., sygn. akt K 15/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 22; oraz wyroki z dnia: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 71; 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64; 8 marca 2005 r., sygn. akt K 27/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 22.

[36] Wyroki TK z dnia: 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65, i 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 36/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 81.

[37] Por. wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65.

[38] Por. J. Kulicki, *Zasady przyzwoitej legislacji w procesie stanowienia prawa podatkowego*, „Analizy BAS" 2010, nr 4, s. 6.

danej ustawy. Zdaniem Trybunału w przypadku określenia minimalnej *vacatio legis*, dotyczącej zmiany w systemie podatkowym publikacja ustawy powinna nastąpić nie krócej niż na miesiąc przed końcem danego roku podatkowego. Jak podkreśla sam Trybunał, linia orzecznicza w tym zakresie jest na tyle utrwalona, że można tu mówić o precyzyjnie zdekodowanym standardzie[39]. W praktyce zasada ta sprowadza się do konieczności takiego zorganizowania procesu legislacyjnego, aby zmiany ustaw podatkowych wchodzące w życie w kolejnym roku podatkowym zostały ogłoszone najpóźniej w dniu 30 listopada roku poprzedzającego. Zasada ta jest powiązana z opisaną wcześniej zasadą zakazującą wprowadzania zmian w systemie podatkowym w trakcie roku podatkowego i podobnie jak ta zasada ma zastosowanie wyłącznie do ustaw podatkowych dotyczących podatków rozliczanych w okresie rocznym. Warto również podkreślić, że w przypadku podatków rozliczanych w okresie innym niż roczny prawodawca również jest obowiązany stosować zasadę dochowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*, z tym że punktem odniesienia będzie wtedy okres rozliczeniowy stosowany dla danego podatku. Prawodawca w takim przypadku nie powinien wprowadzać zmian w trakcie trwania danego okresu rozliczeniowego, lecz – z odpowiednim wyprzedzeniem – począwszy od kolejnych okresów rozliczeniowych[40]. Należy pamiętać także, że zasady ustalania okresu *vacatio legis* w takich przypadkach wyznacza przepis art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[41].

Zasada określoności przepisów prawa

Niezwykle istotną rolę w procesie tworzenia przepisów prawa finansowego odgrywa zasada określoności przepisów prawa. W orzecznictwie TK podkreśla się, że zasada ta (zaliczana do zasad prawidłowej legislacji) ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności – zwłaszcza w przepisach podatkowych. Ustawodawca, tworząc takie przepisy, nie może poprzez niejasne formułowanie ich treści pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewności co do ciążących na nich obowiązków. Trybunał twierdzi, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów, a brak dostatecznej określoności przepisu w odniesieniu do materii podatkowej stanowi również naruszenie art. 217 Konstytucji RP[42]. Stwarza to bowiem nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował

[39] Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147, i z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 139.

[40] Por. J. Kulicki, *Zasady przyzwoitej...*, op. cit., s. 8.

[41] Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

[42] Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego..., op. cit., s. 77 – trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces_prawotworczy.pdf.

on w sposób niejasny i nieprecyzyjny[43]. W świetle orzecznictwa Trybunału art. 217 Konstytucji RP konkretyzuje w zakresie obowiązku podatkowego zasadę określoności prawa, będącą częścią zasady zaufania obywateli do państwa i prawa[44].

Trybunał formułuje trzy założenia, według których należy oceniać zgodność sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji, w tym przede wszystkim z zasadą określoności przepisów prawa. Po pierwsze – każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega. Po drugie – powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – winien być tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki[45].

Istotne dla prawodawcy i osób biorących udział w procesie prawotwórczym jest również to, że TK potwierdza aktualność wyrażanego w sprawach W 13/94 i K 7/99 poglądu o znaczeniu dla oceny konstytucyjności reguł poprawnej legislacji sformułowanych w ZTP. Trybunał wskazuje, że ZTP stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. W świetle tychże zasad przepisy ustawy winny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy[46]. Orzeczenia te potwierdzają ogromne znaczenie zasad prawidłowej legislacji w praktyce tworzenia przepisów prawa daninowego i wskazują na konieczność dołożenia przez prawodawcę szczególnej staranności przy ustanawianiu takich przepisów.

Projektowanie przepisów dotyczących maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych

Uwagi ogólne

Przepis art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych od dnia 1 stycznia 2011 r. nakłada na RM obowiązek określenia w przyjmowanych przez nią projektach ustaw (w ich treści, nie w uzasadnieniu), których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, maksymalnego limitu tych wydatków wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na:

1) budżet państwa;

[43] Postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, oraz wyrok TK z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102.

[44] Wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.

[45] Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, i wyrok TK z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt P 105/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 168.

[46] Ibidem.

2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;

3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych.

Nakaz zamieszczania przepisów określających maksymalny limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych w projektach ustaw wynikający z art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych wywoływał i nadal wywołuje w praktyce stanowienia prawa duże wątpliwości, w szczególności dotyczące charakteru takich przepisów, skutków ich uchwalania, umiejscowienia w systematyce ustawy i konsekwencji z tym związanych. Należy podkreślić, że przed wprowadzeniem tych regulacji w systemie prawa nie funkcjonowały przepisy o podobnym charakterze.

Pozytywnie należy ocenić propozycje ujednolicenia praktyki legislacyjnej w zakresie przepisów dotyczących maksymalnego limitu wydatków[47]. Nie rozwiązują one jednak wszystkich występujących w praktyce problemów.

Maksymalny limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych a tzw. „reguła wydatkowa"

Odnosząc się do przepisów regulujących maksymalny limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych, należy jednoznacznie rozstrzygnąć kwestię błędnego nazewnictwa stosowanego w odniesieniu do maksymalnego limitu. Mechanizm ten nie jest – jak niejednokrotnie błędnie nazywano regulację zawartą w art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych – tzw. „regułą wydatkową".

Pojęcie reguły wydatkowej dotyczy innego mechanizmu uregulowanego przepisami ustawy o finansach publicznych. Regułą wydatkową powinien być nazywany, uregulowany w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, mechanizm obliczania kwoty planowanych w ustawie budżetowej wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w tym przepisie, wraz z mechanizmem obliczania limitu tych wydatków, którego nie można przekroczyć w ustawie budżetowej, uregulowanym w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Dlatego też posługiwanie się pojęciem „reguły wydatkowej" w kontekście maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, jest błędem.

Wątpliwości dotyczące projektowania i stosowania przepisów o maksymalnym limicie wydatków jednostek sektora finansów publicznych

Jak wyżej wskazano, przepisy nakazujące zamieszczanie w projektach ustaw regulacji związanych z maksymalnym limitem wydatków nadal wzbudzają wątpliwości podmiotów zaangażo-

[47] Zob. „Dobre Praktyki Legislacyjne" opracowane w ramach wspólnego projektu RCL oraz Biur Legislacyjnych Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu (w szczególności dobre praktyki dotyczące kwestii umiejscowienia przepisów związanych z określaniem maksymalnego limitu wydatków w systematyce ustawy oraz mechanizmów korygujących), https://www.rcl.gov.pl/sites/zalaczniki/artykul_09_112011.pdf.

wanych w proces prawotwórczy i projektujących takie regulacje. Wyjaśnienia i doprecyzowania wymaga kilka kwestii.

Przepis art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych stanowi o konieczności określenia maksymalnego limitu wydatków w przyjmowanych przez RM projektach ustaw. Obowiązek ten dotyczy więc projektu ustawy, nie zaś samej ustawy. Projekty rządowe będące przedmiotem prac w parlamencie mogą, w drodze poprawek, zostać zmienione tak, że przepis o maksymalnym limicie wydatków zostanie skreślony. W związku z tym uchwalone ustawy mogą nie zawierać takich przepisów, mimo że projekty takich ustaw powinny były je zawierać. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają skutków niezamieszczenia takich przepisów w uchwalonej ustawie.

Rozważenia wymaga również, czy w trakcie procesu legislacyjnego w parlamencie możliwe jest (a być może konieczne?) zgłoszenie poprawki dodającej do projektu ustawy przepisy o maksymalnym limicie wydatków w przypadku, gdy w projekcie ustawy takich przepisów nie zamieszczono. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają, czy bez takich przepisów ustawa również może być stosowana (wykonywana). Ponadto w związku z tym, że obowiązek zamieszczania przepisów określających maksymalny limit wydatków dotyczy wyłącznie projektów rządowych, rodzi się pytanie, który z podmiotów uprawnionych do zgłaszania poprawek w procesie legislacyjnym powinien (może) zgłosić poprawkę wprowadzającą albo modyfikującą przepisy o maksymalnym limicie wydatków – czy podmiotem takim może być wyłącznie RM.

Rozstrzygnięcia wymagałyby również kwestie, czy skutkiem przyjęcia poprawki do projektu ustawy, w szczególności poprawki dotyczącej np. zakresu zadań, których koszt wykonania mieści się w maksymalnym limicie wydatków, powinny być odpowiednie zmiany w przepisie określającym ten limit.

Aktualne nadal jest także zasadnicze pytanie dotyczące charakteru prawnego przepisów o maksymalnym limicie wydatków, mianowicie czy przepisy te mają charakter normatywny czy informacyjny, a także jaka jest ich relacja do ustawy budżetowej i kwot w niej zapisanych, zwłaszcza że budżet państwa w Polsce nie jest oparty na konstrukcji tzw. budżetu zadaniowego. Oczywiste jest, że RM, projektując budżet państwa, powinna brać pod uwagę maksymalne limity wydatków określone w uchwalanych ustawach. Z kolei brak takich przepisów w ustawach, które nie były wniesione jako projekty rządowe, a więc nie było obowiązku zamieszczania w nich przepisów o maksymalnym limicie wydatków, powoduje, że nie ma w tym zakresie odpowiednich wytycznych dla RM przy projektowaniu budżetu państwa.

Warto również podkreślić, że przepisy o maksymalnym limicie wydatków powinny być zamieszczane zarówno w ustawach nowelizujących, jak i ustawach nowych. W przypadku ustaw nowelizujących przepisy określające maksymalny limit wydatków mogą dotyczyć albo samej ustawy nowelizującej (mimo że ustawy będące nowelizacjami często dokonują zmian wielu ustaw), albo – teoretycznie – mogłyby być dodawane do ustaw nowelizowanych (wtedy taki limit dotyczyłby

każdej z poszczególnych ustaw nowelizowanych). Praktyka stanowienia przepisów dotyczących maksymalnego limitu wydatków wskazuje, że przepisy te zamieszcza się w nowelizacjach jako przepisy odnoszące się do całokształtu danej nowelizacji i nie wydziela się takich przepisów w odniesieniu do każdej z nowelizowanych ustaw (mimo że nowelizacja ma – co do zasady – skutek jednorazowy, przepisy o maksymalnym limicie obowiązują zaś przez kolejne lata). Takie postępowanie powoduje wątpliwości w przypadku uchwalenia kolejnych nowelizacji odnoszących się do tej samej materii, dotyczące relacji przepisów o maksymalnym limicie zawartych we wcześniejszej ustawie nowelizującej do przepisów o maksymalnym limicie zawartych w kolejnej ustawie nowelizującej przepisy w podobnym zakresie.

W przypadku ustawy nowej, kompleksowo regulującej daną dziedzinę spraw, w której zawarto przepisy określające maksymalny limit wydatków, wątpliwości pojawiają się, gdy jest ona nowelizowana. Skoro praktyka wskazuje, że maksymalny limit – w przypadku ustaw nowelizujących – odnosi się do ustawy nowelizującej (a nie do ustaw nowelizowanych) – to powstaje pytanie, jakie znaczenie będzie miał maksymalny limit wydatków zawarty w uprzednio uchwalonej „nowej" ustawie, skoro po nowelizacji straci on aktualność (bo ustawa nowelizująca tę „nową" ustawę będzie miała swój własny limit). Powstaje pytanie, czy w tym przypadku nie należałoby dokonać również nowelizacji przepisów określających maksymalny limit wydatków zawartych we wcześniej uchwalonej „nowej" ustawie.

Rozstrzygnięcia wymagałaby także kwestia dotycząca liczenia „okresu 10 lat budżetowych wykonywania ustawy" – w związku z koniecznością przedstawiania przez RM na 3 lata przed upływem tego okresu projektu zmiany tej ustawy (na podstawie art. 50 ust. 1c ustawy o finansach publicznych), mianowicie czy wskazany okres jest okresem obowiązywania ustawy głównej (nowelizowanej), czy ustawy nowelizującej, jeżeli przepis o maksymalnych limitach wydatków będzie umieszczony w ustawie nowelizującej.

***Uwagi* de lege ferenda**

Wskazane pytania i wątpliwości są niezwykle trudne do rozstrzygnięcia przede wszystkim w związku z tym, że przepisy ustawy o finansach publicznych nakazują zamieszczanie maksymalnego limitu wydatków w ustawie, nie zaś jako elementu uzasadnienia ustawy. Co za tym idzie, regulacje te, jako przepisy powszechnie obowiązujące, rodzą określone konsekwencje dla odbiorcy, w związku z czym powinny być kompleksowe i dające się jednoznacznie interpretować. Analiza obowiązujących przepisów określających maksymalne limity wydatków prowadzi do wniosku, że pomimo wypracowania pewnych reguł ich redagowania nadal budzą one wątpliwości w praktyce.

Przy projektowaniu przepisów art. 50 ustawy o finansach publicznych odnoszących się do maksymalnego limitu wydatków, jak się wydaje, nie zostały uwzględnione wszystkie konsekwencje wprowadzenia w życie tych rozwiązań i nie zdiagnozowano wszystkich problemów, jakie mogą się w praktyce stosowania tych przepisów pojawić. Po niemal 9 latach obowiązywania

tych regulacji pytania, jakie pojawiały się przy wprowadzaniu tych przepisów, są nadal aktualne, praktyka zaś w zakresie tworzenia i stosowania tych regulacji wypracowała rozwiązania jedynie w odniesieniu do niektórych z nich.

Przepisy art. 50 ustawy o finansach publicznych dotyczące maksymalnego limitu wydatków wymagają doprecyzowania. Powinny zostać ponownie przeanalizowane pod kątem ich dotychczasowego stosowania i sygnalizowanych wątpliwości. Być może rewizji wymaga cała koncepcja określania w przepisach poszczególnych ustaw maksymalnego limitu wydatków i sposobu jego określania. Należałoby przeanalizować efekty stosowania tych mechanizmów i rozważyć, być może, zastosowanie innych środków, które mogłyby zapewnić realizację zakładanych celów, a nie wzbudzałyby tak daleko idących wątpliwości.

Podsumowanie

Przepisy z zakresu prawa finansowego i podatkowego należą do najbardziej skomplikowanych i złożonych regulacji, a przy tym niezwykle obszernych. Mają doniosłe znaczenie społeczne i gospodarcze, umożliwiają gromadzenie dochodów publicznych i stanowią narzędzia realizacji polityki państwa w sferach wymagających wydatkowania środków publicznych.

Problematyka tworzenia przepisów należących do tych dziedzin prawa powinna być przedmiotem ciągłych badań, analiz i zainteresowania organów odpowiedzialnych za ich tworzenie i stosowanie, tak by udało się wypracować najlepsze możliwe zasady tworzenia tych przepisów, czyli zasady redagowania, projektowania, a także procedury ich stanowienia. Służyć one powinny osiągnięciu celów, jakie są stawiane przepisom z zakresu prawa finansowego i podatkowego.

Szymon GIDEREWICZ
główny legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS

Michał GIL
główny legislator w Biurze Legislacyjnym, Kancelaria Senatu
wykładowca w projekcie LEGIS

USTAWOWA PODSTAWA DO NOWELIZACJI ROZPORZĄDZENIA ZACHOWANEGO CZASOWO W MOCY PRZEZ NOWĄ USTAWĘ

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przeanalizowanie praktyki formułowania przez ustawodawcę upoważnień do nowelizacji rozporządzeń czasowo utrzymanych w mocy przez nową ustawę, ocena tej praktyki oraz propozycja właściwych rozwiązań. Punktem wyjścia do analizy jest syntetyczny przegląd konstytucyjnych i techniczno-legislacyjnych zasad formułowania upoważnień ustawowych. Następnie artykuł systematyzuje najczęściej stosowane formuły, w których ustawodawca dopuszcza nowelizację dotychczasowych (czasowo utrzymanych) rozporządzeń, opisuje teoretyczno-prawne aspekty czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych oraz podstaw do ich zmiany, przedstawia ocenę stosowanych przez ustawodawcę formuł dopuszczających zmianę rozporządzeń. Na koniec artykuł przedstawia propozycję właściwych rozwiązań oraz przytacza postulaty wyjątkowego formułowania przepisów upoważniających do nowelizacji dotychczasowych rozporządzeń.

Zasady formułowania upoważnień ustawowych do wydania rozporządzenia

Konstytucyjna koncepcja zamkniętego katalogu źródeł prawa zakłada możliwość kształtowania powszechnie obowiązujących norm postępowania przez prawodawcę jedynie w ramach ściśle określonych ustrojowych rozwiązań. W szczególności w porządku konstytucyjnym nie ma podstaw do jakiejkolwiek samodzielnej działalności prawodawczej organów władzy wykonawczej. Rozporządzenia jako akty podustawowe oparte muszą być na ścisłym związku kompetencyjnym (wydawane na podstawie ustawowego upoważnienia) i funkcjonalnym (wydawane w celu wykonania ustawy) z ustawą[1]. Tym samym wydanie rozporządzenia musi zawsze znaleźć oparcie w normie ustawowej, a akt wykonawczy wydany na podstawie wadliwego upoważnienia traci swój wykonawczy charakter i z tego powodu nie może w sposób pozytywny przejść testu zgodności z Konstytucją RP[2]. O konstytucyjności upoważnienia zdecyduje nie tylko rodzaj materii przekazanej do uregulowania (za niekonstytucyjne w oczywisty sposób uznane będzie upoważnienie do uregulowania spraw dotyczących praw i wolności obywatelskich), ale także kompletność upoważnienia.

Konstytucyjne wymogi dla upoważnienia ustawowego określa art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Norma kompetencyjna do wydania rozporządzenia (tak jak każda inna norma prawna) może być zbudowana zarówno z jednego przepisu wykonywanej ustawy, jak i w oparciu o więcej niż jeden jej przepis. Odkodowanie tej normy ma dać odpowiedź adresatowi – kto (organ uzyskujący upoważnienie), co (zakres spraw przekazanych do uregulowania) i w jaki sposób (wytyczne co do treści aktu) powinien uregulować. Do możliwości budowania jednego upoważnienia z szeregu przepisów ustawy, w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, należy jednak podchodzić ze szczególną ostrożnością[3]. TK za pożądaną uznaje technikę legislacyjną, która nadaje upoważnieniu postać jednej jednostki redakcyjnej ustawy[4], dopuszczając jedynie usytuowanie samych wytycznych w innych przepisach wykonywanej ustawy, pod warunkiem wszakże, że zabieg taki pozwoli na precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych[5]. Teza Trybunału o możliwości re-

[1] K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 9.

[2] Wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14.

[3] S. Giderewicz, *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „PL" 2013, nr 4, s. 53.

[4] Postanowienie TK z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt U 6/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 37.

[5] Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, oraz wyroki TK z dnia: 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1.

konstrukcji wytycznych z innych niż upoważnienie przepisów wykonywanej ustawy budzi też wątpliwości doktryny[6].

Biorąc pod uwagę powyższe konstytucyjne wymogi stawiane upoważnieniu, za poprawnie zbudowane przepisy upoważniające należy uznać takie przepisy, które pozwalają na zrekonstruowanie całości normy upoważniającej do wydania rozporządzenia.

Szczegółowe dyrektywy dostatecznej określoności przepisów upoważniających wyrażają ZTP.

Zgodnie z § 63 ZTP w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia wskazuje się:

- organ właściwy do wydania rozporządzenia;
- rodzaj aktu;
- zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu;
- wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.

Dyrektywa § 63 ZTP, w części, w jakiej wskazuje na organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, powtarza konstytucyjne wymogi co do formułowania upoważnień ustawowych. Dodatkowo jako niezbędny element przepisu upoważniającego wymienia rodzaj aktu będącego przedmiotem przekazania kompetencji prawotwórczej. Jako że powszechnie obowiązujące akty wykonawcze (zgodnie z Konstytucją RP) mogą przybrać jedynie postać rozporządzenia, wymóg ten sprowadza się do obowiązku wyrażenia upoważnienia poprzez użycie słowa „rozporządzenie" (w drodze rozporządzenia).

Za istotny z punktu widzenia prawidłowości, w tym kompletności upoważnienia należy uznać § 67 ZTP, który wprost stanowi, że przepis upoważniający formułuje się w jednym artykule, tak aby można było powołać go jako podstawę prawną wydania rozporządzenia. Artykuł ten można dzielić na jednostki redakcyjne niższego stopnia, a w szczególności wytyczne mogą być wyrażone w oddzielnych ustępach artykułu albo jako jego drugie zdanie.

Kolejne dyrektywy ZTP formułują m.in. zasady przytaczania nazwy organu właściwego do wydania rozporządzenia (§ 64), precyzyjnego określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania (§ 65), formułowania wytycznych (§ 66), a także wskazują na konieczności oddania obligatoryjnego lub fakultatywnego charakteru przepisów wykonawczych (§ 68) oraz na formuły współuczestnictwa w wydaniu rozporządzenia (§ 73 i § 74).

Formułowanie przepisów upoważniających w zgodzie z ZTP pozwala precyzyjnie określić normę kompetencyjną do wydania rozporządzenia, tak aby nie budziła ona wątpliwości co do dosta-

[6] Zob. K. Działocha, *Artykuł 92*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 28–29; S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.) *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 77; B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 177–178.

tecznej określoności. Tym samym pozwala nie tylko uwzględnić konstytucyjne wymogi wyrażone wprost w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ale także zapewnić realizację zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Jak zauważa G. Wierczyński, redagowanie przepisów upoważniających podlega bowiem wszystkim rygorom redagowania przepisów kompetencyjnych, a przepisy te należą do tej kategorii, do której w sposób szczególny odnosi się zasada określoności przepisów prawnych[7].

Upoważnienia do nowelizacji rozporządzeń czasowo zachowanych w mocy – przegląd formuł stosowanych w praktyce ustawodawczej

Przedstawione wyżej zasady umieszczania w ustawie upoważniającej wyraźnego upoważnienia, precyzyjnie wskazującego, w jednym przepisie upoważniającym, na przekazanie kompetencji do wydania rozporządzenia, z określeniem organu upoważnionego do jego wydania, zakresu spraw przekazanych do uregulowania i wytycznych dotyczących treści aktu, w praktyce ustawodawczej nie znajdują odzwierciedlenia przy formułowaniu przepisów zezwalających na nowelizację aktu wykonawczego czasowo zachowanego w mocy. Przegląd praktyki formułowania takich przepisów uwidacznia – w odróżnieniu od praktyki formułowania kompletnych upoważnień do wydania „klasycznego" rozporządzenia – zdecydowanie minimalistyczne wysławianie przez ustawodawcę normy upoważniającej do zmiany czasowo utrzymanych rozporządzeń. Tego typu przepisy, coraz częstsze w praktyce ustawodawczej ostatnich lat, można podzielić na trzy grupy[8]. W każdej z nich wyartykułowanie możliwości nowelizacji ujęte jest jako część przepisu czasowo utrzymującego w mocy dotychczasowe rozporządzenie – jeden przepis ustawy wyraża zarówno normę czasowo utrzymującą w mocy dotychczasowe rozporządzenie, jak i normę upoważniającą do zmiany rozporządzenia.

Pierwsza grupa przepisów formułowana jest według schematu: **„Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art.... ustawy zmienianej w art.... zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art.... ustawy zmienianej w art...., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż..., i mogą być zmieniane"**. Ewentualnie według schematu: **„Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art.... ustawy zmienianej w art.... zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art.... ustawy zmienianej w art...., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż..., i mogą być zmieniane w tym okresie"**.

[7] G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015, s. 143–144.

[8] Niniejszy artykuł dotyczy „klasycznego" utrzymania w mocy dotychczasowych rozporządzeń – w przypadku zmiany przepisu upoważniającego, a nie „pośredniej zmiany upoważnienia" – w przypadku zmiany przepisów merytorycznych wpływających na treść upoważnienia, bez zmiany przepisu upoważniającego. Można go jednak, przy odpowiednich modyfikacjach, odnieść do pośredniej zmiany upoważnień ustawowych.

Przykład 1:

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz. U. poz. 1629):

Art. 134.

(…)

2. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 20 ustawy zmienianej w art. 105, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 20 ustawy zmienianej w art. 105, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2018 r., i mogą być zmieniane.

Przykład 2:

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2018 r. poz. 9):

Art. 101. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 53 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 89 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie 53 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 89, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i mogą być zmieniane w tym okresie.

Druga grupa przepisów formułowana jest według schematu: **„Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art.... ustawy zmienianej w art.... zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art.... ustawy zmienianej w art...., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż..., i mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów”**.

Przykład 3:

Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz. U. poz. 1318):

Art. 3. 1. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 3 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

(…)

Trzecia, najmniej liczna grupa przepisów formułowana jest według schematu: **„Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art.... ustawy zmienianej w art.... zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art.... ustawy zmienianej w art...., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż..., i mogą być zmieniane na podstawie art.... ustawy wymienionej w art.... w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”**. Ewentualnie według schematu: **„Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art.... ustawy zmienianej w art.... zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art.... ustawy zmienianej w art...., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż..., i mogą być zmieniane w granicach określonych w art.... ustawy wymienionej w art.... w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”**.

Przykład 4:

Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 649):

Art. 25. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 132 ust. 3 ustawy wymienionej w art. 22 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 132 ust. 3 tej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, i mogą być zmieniane na podstawie art. 132 ust. 3 i 4 ustawy wymienionej w art. 22, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Przykład 5:

Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1309):

Art. 21. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 17 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 17 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, i mogą być zmieniane w granicach określonych w art. 17 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Podstawa prawna nowelizacji rozporządzeń czasowo utrzymanych w mocy – aspekty teoretyczno-prawne

Zgodnie z § 34 ZTP nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. Poza tą jedną dyrektywą ZTP nie dają wskazówek zarówno co do przesłanek skorzystania przez ustawodawcę z możliwości zezwolenia na nowelizację aktu wykonawczego czasowo zachowanego w mocy, jak i co do formuł, w których takiego zezwolenia powinien dokonać.

Traktowany jako punkt wyjścia dla zagadnienia nowelizacji rozporządzeń czasowo utrzymanych w mocy generalny zakaz podejmowania tego typu działań przez organ upoważniony dotychczas do wydania rozporządzenia (bez nowej podstawy prawnej) należy łączyć z postrzeganiem rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy oraz kształtowanymi przez doktrynę prawa i wyartykułowanymi przez ZTP regułami walidacyjnymi dotyczącymi utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie. Reguły te zakładają, że wraz z uchyleniem lub zmianą upoważnienia do wydania rozporządzenia traci moc obowiązującą rozporządzenie wydane na podstawie tego upoważnienia. Dyrektywa § 32 ust. 1 ZTP powtarza bezsporną regułę, zgodnie z którą jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Dyrektywy § 32 ust. 2 i 3 ZTP opisują skutek zmiany treści przepisu upoważniającego dla obowiązywania wykonującego to upoważnienie rozporządzenia. Niezależnie od różnic w postrzeganiu i zasadności tak wyrażonych reguł[9] stwierdzić należy, że ustawodawca ma prawo rozstrzygnąć o wpływie uchylenia

[9] Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej,* Warszawa 2004, komentarz do § 32 ZTP, s. 88–90; odmiennie G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz,*

lub nowelizacji ustawy na dotychczas wydane na jej podstawie rozporządzenia. Tym samym może rozstrzygnąć, czy i w jakim zakresie utrzymuje w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających[10]. Takie rozwiązanie zawsze powinno mieć charakter przejściowy, a jego celem powinno być zapewnienie organom państwowym odpowiedniego czasu na wydanie nowych aktów wykonawczych. Tym samym utrzymać w mocy można jedynie takie rozporządzenie, które ma swojego „następcę" – do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. Jednocześnie czasowe zachowanie w mocy aktów wykonawczych powinno być stosowane wyjątkowo i jedynie wtedy, gdy pomimo niewydania przepisów wykonawczych pozwala na wykonanie przepisów nowej lub znowelizowanej ustawy, a dotychczasowe akty wykonawcze nie są niezgodne z nową albo nowelizowaną ustawą[11].

Opisane powyżej zasady utrzymania w mocy dotychczasowych rozporządzeń oraz formuły na ich utrzymanie określa § 33 ZTP. Dalsze rozważania dotyczyć będą przepisów wykonawczych utrzymanych czasowo w mocy właśnie na takich warunkach (także przy uwzględnieniu § 33 ust. 2 ZTP, zgodnie z którym nie zachowuje się czasowo w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego).

Zgodnie z § 34 ZTP co do zasady nie nowelizuje się aktu wykonawczego czasowo utrzymanego w mocy przez nową ustawę (chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość). Tym samym dyrektywa ta nie tylko potwierdza przyjętą w polskim porządku prawnym regułę, zgodnie z którą prawo do nowelizowania rozporządzenia przysługuje podmiotowi, który ten akt wydał, a ustawodawca nie jest upoważniony, by nowelizować akty wykonawcze[12], ale przede wszystkim przyjmuje, że w wyniku uchylenia lub nowelizacji dotychczasowej podstawy do wydania rozporządzenia podmiot upoważniony do wydania aktu przez dotychczasowe upoważnienie (upoważnienie w dotychczasowym brzmieniu) „utracił" podstawę do jego wydania (nowelizacji). Stąd bez dodatkowej ustawowej podstawy nie może znowelizować tak utrzymanego w mocy aktu wykonawczego. Może jedynie (a w zasadzie ma obowiązek) – już na nowej podstawie prawnej – wydać nowy akt wykonawczy[13]. Jak wskazuje S. Wronkowska w komentarzu do § 34 ZTP, podstawą obowiązywania aktu wykonawczego czasowo utrzymanego w mocy nie jest upoważnienie do jego wydania, ponieważ norma upoważniająca utraciła moc, ale rozstrzygnięcie prawodawcy dotyczące zachowania aktu wykonawczego w mocy[14]. Jeśli tak, to podstawy do nowelizacji aktu wykonawczego czasowo utrzymanego w mocy należy szukać poza dotychczasowym (derogowanym) przepisem upoważniającym. Podstawą taką nie będzie też

Warszawa 2016, komentarz do § 32 ZTP, s. 254–264; odmiennie Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, *Stanowisko z 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważnienia do wydawania aktów podustawowych*, „PL" 2017, nr 1.

[10] Zob. § 30 ust. 2 pkt 5 ZTP.

[11] Zob. wyrok TK z dnia 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96.

[12] Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do...*, op. cit., komentarz do § 33 ZTP, s. 93.

[13] Zob. § 126 ZTP.

[14] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do...*, op. cit., komentarz do § 34 ZTP, s. 95.

przepis czasowo utrzymujący w mocy dotychczasowe rozporządzenie (przepis ten jako regulacja przejściowa jedynie „przedłuży" obowiązywanie dotychczasowego rozporządzenia, rozstrzygnie o jego dalszym obowiązywaniu). Wreszcie podstawą do nowelizacji dotychczasowego rozporządzenia nie będzie nowe upoważnienie (na jego podstawie właściwy organ wyda nowy akt wykonawczy).

W tym miejscu warto też odnotować dwa teoretyczno-prawne poglądy co do podstawy prawnej obowiązywania rozporządzeń czasowo utrzymanych w mocy. Pierwszy, sygnalizowany wyżej, zakłada, że podstawą prawną obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia jest przepis przejściowy – czasowo utrzymujący w mocy to rozporządzenie (przepis ten, jak zaznaczono, nie może być podstawą do nowelizacji utrzymywanego rozporządzenia)[15]. Drugi, prezentowany przez G. Wierczyńskiego, zakłada, że podstawą dalszego obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia jest nie tyle sam przepis przejściowy (którego rola wyczerpuje się w dniu wejścia w życie ustawy), ile nowy przepis upoważniający. Przepis dotychczasowy utracił moc obowiązującą, przepis utrzymujący w mocy rozporządzenie ma jedynie charakter jednorazowy (utrzymuje w mocy rozporządzenie), a nowy przepis upoważniający już w okresie czasowego obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia „legitymizuje" to (dotychczasowe) rozporządzenie, wyznaczając konstytucyjnie niezbędne: organ, zakres spraw i wytyczne do wydania aktu[16]. Wprawdzie pogląd ten również nie pozwala na stwierdzenie, że możliwa jest nowelizacja rozporządzenia czasowo utrzymanego w mocy bez wyraźnego „zezwolenia" ustawodawcy (nie neguje zasadności § 34 ZTP), może jednak pozwolić w szerszym stopniu dokonać oceny stosowanych w praktyce formuł upoważniających do nowelizacji rozporządzenia.

Upoważnienia do nowelizacji rozporządzeń czasowo zachowanych w mocy – ocena praktyki ustawodawczej

Jak wynika z wcześniejszych wywodów, wydanie aktu zmieniającego rozporządzenie utrzymane czasowo w mocy przez nową ustawę musi znaleźć podstawę w odrębnej, wyraźnej podstawie prawnej. Poza samym dozwoleniem ustawodawcy w upoważnieniu należy odnaleźć (zgodnie z wymogami konstytucyjnymi) organ uzyskujący kompetencję do wydania aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne co do treści nowelizacji. Pytaniem pozostaje, czy stosowane w praktyce ustawodawczej formuły wskazujące na możliwość takiej nowelizacji pozwalają zrekonstruować pełną treść upoważnienia do zmiany rozporządzenia.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia zmieniającego dotychczasowy (utrzymany w mocy) akt wykonawczy przy zastosowaniu formuł „i mogą być zmieniane", „i mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów" oraz „i mogą być zmieniane na podstawie art.... ustawy wymienionej w art.... w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą" bez wątpienia nie spełniają wymogów, ja-

[15] Tak S. Wronkowska w wyżej cytowanym komentarzu do § 34 ZTP oraz M. Zajęcki, *O niezgodności aktu wykonawczego z ustawą*, „PiP" 2011, z. 12, s. 94–95, i B. Skwara, *Rozporządzenie jako...*, op. cit., s. 196–197.

[16] G. Wierczyński, *O wpływie nowelizacji upoważnienia ustawowego na obowiązywanie aktów wykonawczych – raz jeszcze*, „PiP" 2012, z. 6, s. 95–96.

kie przepisowi upoważniającemu (przynajmniej w jego klasycznej formie) stawiają ZTP. Na ich podstawie można jednak podjąć próbę odczytania pełnej normy upoważniającej, tak aby móc uznać, że przepisy te, w powiązaniu z innymi przepisami ustawy, w sposób niebudzący wątpliwości pozwolą ustalić organ, zakres spraw i wytyczne dotyczące treści aktu.

Najbardziej minimalistyczna, a stosowana w praktyce ustawodawczej formuła na wyrażenie przedmiotowego upoważnienia brzmi: „i mogą być zmieniane". Bez wątpienia taki przepis wyraża niezbędne dozwolenie na zmianę rozporządzenia. Aby jednak uznać, że ustawodawca przekazuje kompetencję do wydania aktu normatywnego w zgodzie z Konstytucją RP, należałoby odszukać w innych przepisach ustawy organ, zakres spraw i wytyczne dotyczące treści aktu. Jeżeli założyć, że norma kompetencyjna do wydania rozporządzenia, tak jak każda inna norma prawna, powinna być zbudowana na podstawie obowiązujących przepisów, to podstawy do zmiany rozporządzenia należy poszukiwać w nowym (dodanym lub znowelizowanym w dniu wejścia w życie ustawy) przepisie upoważniającym, a nie w przepisie dotychczasowym (który utracił moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy). Stąd „i mogą być zmieniane" nie powinno oznaczać: „i mogą być zmieniane dowolnie", a jedynie „i mogą być zmieniane na podstawie przepisu upoważniającego w nowym brzmieniu, w związku z przepisem przejściowym" (pozwalającym na nowelizację). Analogicznie (aby „utrzymać" konstytucyjność upoważnienia) należałoby rozumieć formuły „i mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów". Tak też najpełniej wyrażają to formuły „i mogą być zmieniane na podstawie art.... ustawy wymienionej w art.... w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą". W tym miejscu, dla wzmocnienia takiej argumentacji, warto powtórzyć pogląd dotyczący podstawy obowiązywania czasowo utrzymanych w mocy rozporządzeń, zgodnie z którym sam przepis przejściowy, jako niespełniający kryteriów, o których mowa w art. 92 ust. 1, nie może być uznany za trwałą podstawę obowiązywania rozporządzenia. To nowy przepis upoważniający „legitymizuje" to rozporządzenie czasowo utrzymane w mocy, wyznaczając konstytucyjnie niezbędne: organ, zakres spraw i wytyczne do wydania aktu[17].

Przedstawiona wyżej wykładnia przepisów zawierających formuły „i mogą być zmieniane" oraz „i mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów" pozwala „uratować" te przepisy z punktu widzenia kompletności ustawowego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Jednocześnie jednak, jeżeli zgodnie z porządkiem konstytucyjnym upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno być wyraźne (nie można domniemywać kompetencji prawotwórczej), to postulować należy co najmniej wyrażanie upoważnień do zmiany rozporządzenia (w okresie jego czasowego utrzymania w mocy) w formule: „i mogą być zmieniane na podstawie art.... ustawy wymienionej w art.... w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą". Taka formuła nie tylko oddaje opisane wyżej relacje pomiędzy ustawą a wykonującym je rozporządzeniem, ale także ma istotne znaczenie z punktu widzenia adresatów norm merytorycznych zawartych w utrzymywanym w mocy rozporządzeniu. Adresaci ci również powinni mieć rozeznanie, kto, na jakiej podstawie i do wydania jakich przepisów jest upoważniony. Bez wyraźnego przesądzenia ustawodawcy

[17] Ibidem.

o kompletnej podstawie prawnej do nowelizacji rozporządzenia takie rozeznanie musi być poprzedzone skomplikowanym wywodem teoretyczno-prawnym, którego nie można wymagać od przeciętnego adresata przepisów. Stosowanie przez ustawodawcę formuły wyraźnie odsyłającej do konkretnego brzmienia przepisów realizować więc będzie zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Formułę: „dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą, zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych oraz mogą być zmieniane na podstawie przepisów upoważniających w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą", (jako przykładową) podaje komentarz G. Wierczyńskiego do § 34 ZTP[18].

Wyraźne odesłanie do nowego brzmienia przepisów w swoich poprawkach do ustaw uchwalonych przez Sejm proponował też Senat.

Przykład 6:

Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (druk senacki nr 1097/IX kadencja):

Art. 26. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 18 ustawy zmienianej w art. 20 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 18 ustawy zmienianej w art. 20, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, i mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów.

Artykuł 26 po poprawce Senatu:

Art. 26. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 18 ustawy zmienianej w art. 20 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 18 ustawy zmienianej w art. 20, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, i mogą być zmieniane w tym czasie na podstawie art. 18 ustawy zmienianej w art. 20, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Przykład 7:

Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (druk senacki nr 1114/IX kadencja):

Art. 3. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 6b ust. 11 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 6b ust. 11 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i mogą być zmieniane.

Artykuł 3 po poprawce Senatu:

Art. 3. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 6b ust. 11 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 6b ust. 11 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i mogą być zmieniane w granicach określonych w art. 6b ust. 11 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

[18] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, op. cit., komentarz do § 34 ZTP, s. 284.

Celem ujednolicenia formuł prawidłowo odsyłających do konkretnego brzmienia przepisów z dwóch: „ na podstawie art....” oraz „w granicach art....”, należy opowiedzieć się za formułą „na podstawie” jako bliższą pojęciu „podstawy wydania aktu wykonawczego” z ZTP[19]. Argument ten nie musi być jednak przesądzający, jeżeli przyjąć, że sformułowanie „w granicach” podkreśla odrębność upoważnień do zmiany rozporządzeń w okresie ich czasowego utrzymania w mocy – podstawą nowelizacji dokonanej na podstawie takiego upoważnienia jest nie tyle nowe (znowelizowane) upoważnienie, ile nowe (znowelizowane) upoważnienie, w związku z przepisem przejściowym przewidującym możliwość zmiany rozporządzenia.

Za nadmiarową uznać natomiast należy formułę, zgodnie z którą można dokonać nowelizacji rozporządzenia „w tym czasie (okresie)” – możliwość zmiany rozporządzenia czasowo utrzymanego w mocy jedynie w okresie jego czasowego obowiązywania nie może budzić wątpliwości niezależnie od tego, czy takie zastrzeżenie sformułowano, czy też nie.

Nie można również z góry założyć, że w konkretnych przypadkach ustawodawca nie rozpozna potrzeby zmiany dotychczasowego rozporządzenia na podstawie dotychczasowego (uchylanego lub nowelizowanego) upoważnienia (dopuści możliwość zmiany rozporządzenia w granicach derogowanego upoważnienia). W tym wypadku adekwatna powinna być formuła: „i mogą być zmieniane na podstawie art.... ustawy wymienionej w art....” (zgodnie ze stosowaną w przepisach przejściowych zasadą odesłania do ustawy w brzmieniu dotychczasowym). Ze względu na to, że wraz z dniem uchylenia lub nowelizacji dotychczasowego upoważnienia przepisy w tym brzmieniu przestają obowiązywać, a jedynymi obowiązującymi przepisami upoważniającymi są przepisy w nowym brzmieniu, takiego zamiaru ustawodawcy nie zrealizują formuły „i mogą być zmieniane” oraz „i mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów”. Jednocześnie (w przypadku upoważnień odsyłających do nowelizacji rozporządzeń na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających) należy mieć na względzie, że takie upoważnienia nie mogą upoważniać do wydania (nowelizacji) rozporządzenia niezgodnego z ustawą upoważniającą w nowym brzmieniu.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że jako adekwatne do wyrażenia upoważnienia do zmiany rozporządzenia w okresie jego czasowego utrzymania w mocy powinny być (co najmniej) formuły: „i mogą być zmieniane na podstawie art.... ustawy wymienionej w art.... w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” oraz „i mogą być zmieniane na podstawie art.... ustawy wymienionej w art....” – odsyłają bowiem do przepisu zawierającego „pełne” upoważnienie do wydania rozporządzenia odpowiednio w nowym lub dotychczasowym brzmieniu. Formuły te nie oddają wszystkich dyrektyw ZTP dotyczących wyrażania upoważnień ustawowych. Przede wszystkim nie oddają zasady, zgodnie z którą przepis upoważniający zamieszcza się w jednym artykule. Odstępstwo od tej zasady nie narusza jednak konstytucyjnych zasad wyrażania normy upoważniającej i może być „usprawiedliwione” charakterem upoważnienia do no-

[19] Zob. m.in. § 30 ust. 2 pkt 5, § 32, § 33, § 119 oraz § 121 ZTP.

welizacji rozporządzenia czasowo utrzymanego w mocy – normy o charakterze przejściowym, stanowiącej „łącznik" pomiędzy starym a nowym stanem prawnym.

Modelowym „sposobem" na upoważnienie do zmiany utrzymanego w mocy rozporządzenia jest sformułowanie odrębnego od przepisu czasowo utrzymującego w mocy rozporządzenie, samodzielnego przepisu wyznaczającego rodzaj aktu, organ upoważniony do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Takie rozwiązanie, postulowane w komentarzu S. Wronkowskiej[20], w praktyce ustępuje „pragmatycznemu" formułowaniu przepisów przez ustawodawcę. Nie można jednak zapominać, że w szczególnych przypadkach odrębny i zupełny przepis upoważniający mógłby dać możliwość przekazania do uregulowania (nowelizacji) jedynie ściśle wskazanego przez ustawodawcę fragmentu (zakresu) spraw, czyli dać możliwość ograniczenia upoważnienia do wybranych kwestii w ramach „właściwego", szerokiego upoważnienia z merytorycznej części ustawy.

Podsumowanie

W opinii autorów należy skrytykować praktykę formułowania przepisów, które mają być podstawą do nowelizacji dotychczasowych rozporządzeń utrzymanych w mocy przez nową ustawę z zastosowaniem formuł „i mogą być zmieniane" oraz „i mogą być zmieniane na podstawie tych przepisów" jako godzących w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która przejawia się w konieczności zapewnienia pewności i jednoznaczności przepisów, i jednocześnie budzących wątpliwości co do kompletności ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia.

Zarazem za dopuszczalne uznać można wyrażenie upoważnień do nowelizacji dotychczasowych rozporządzeń w jednym przepisie z przepisem czasowo utrzymującym w mocy dotychczasowe rozporządzenie poprzez sformułowanie odesłania do nowego (lub dotychczasowego) brzmienia przepisu upoważniającego w formule: „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art.... ustawy zmienianej w art.... zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art.... ustawy zmienianej w art...., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż..., i mogą być zmieniane na podstawie art.... ustawy wymienionej w art.... (w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą)". Podstawą wydania takiego rozporządzenia będzie nowe (lub dotychczasowe) upoważnienie w związku z przepisem przejściowym przewidującym możliwość zmiany rozporządzenia.

Przypomnieć też należy, że formułowanie upoważnień do nowelizacji rozporządzeń zachowanych czasowo w mocy przez nową ustawę powinno być wyrażane wyjątkowo. Co do zasady jest bowiem rozwiązaniem niepożądanym „z punktu widzenia spójności i czytelności systemu prawnego"[21]. Dopuszcza, że akt wykonawczy wydany na dotychczasowej podstawie prawnej

[20] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do...*, op. cit., komentarz do § 34 ZTP, s. 95. Proponowane przykładowe rozwiązanie zawiera odesłanie do granic wskazanych (określonych) w przepisach upoważniających w brzmieniu dotychczasowym.

[21] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, op. cit., komentarz do § 34 ZTP, s. 284.

(uwidocznionej także w tekście dotychczasowego rozporządzenia) „będzie zmieniany przez akt wydany na innej (w przypadku nowej ustawy) lub zmienionej (w przypadku ustawy nowelizującej) podstawie prawnej”[22]. Nowelizacja dotychczasowych rozporządzeń może też co do zasady być uznana za rozwiązanie niecelowe. Skoro z jednej strony utrzymane w mocy rozporządzenie *a priori* pozwala na wykonanie przepisów ustawy i nie jest niezgodne z nową ustawą[23] oraz z drugiej strony właściwy organ powinien wydać stosowne nowe rozporządzenie w możliwie najkrótszym terminie, to wątpliwość może budzić zasadność dodatkowego „wydłużenia” tego terminu o procedury związane z wydaniem rozporządzenia zmieniającego. Warto podkreślić, że dyrektywa § 34 ZTP miała jedynie „przypominać redaktorowi tekstu prawnego, że nowelizowanie albo uchylanie aktu zachowanego czasowo w mocy (bez wyraźnego upoważnienia) jest nieskuteczne, ponieważ nie istnieje podmiot upoważniony do dokonywania czynności tego rodzaju”[24]. Wbrew tak opisanym założeniom praktyka ostatnich lat wskazuje, że § 34 ZTP może być przytaczany jako coraz częstsze uzasadnienie do – niepopartego szerszym namysłem – „wzbogacania” przepisów ustawy czasowo utrzymujących w mocy dotychczasowe rozporządzenia nadmiarową możliwością nowelizacji takich aktów wykonawczych.

[22] Ibidem.

[23] Zob. wyrok TK z dnia 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96, i warunki czasowego utrzymywania w mocy dotychczasowych rozporządzeń.

[24] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do*..., op. cit., komentarz do § 34 ZTP, s. 95.

dr Sławomir PESZKOWSKI
adiunkt i kierownik Katedry Administracji Publicznej i Prawa Administracyjnego
Społeczna Akademia Nauk
ekspert w Departamencie Prawnym, UKNF
wykładowca w projekcie LEGIS

TYPOWE ŚRODKI TECHNIKI PRAWODAWCZEJ W ZAKRESIE PRZEPISÓW TWORZĄCYCH I ZNOSZĄCYCH (LIKWIDUJĄCYCH) ORGANY I INSTYTUCJE

Wprowadzenie

Omawiając podstawowe aspekty metodyki pracy legislacyjnej z przepisami kreującymi oraz znoszącymi bądź likwidującymi organy lub instytucje[1], należy na wstępie przyjąć założenie o **kategorialnej różnicy pomiędzy przepisami wyrażającymi dyrektywy postępowania a przepisami, które mają skutek performatywny**. O ile te pierwsze wyrażają normy prawne, rozumiane jako wiążące wzory zachowania, o tyle te drugie wyrażają treść czynności konwencjonalnej, która dokonuje się *ex lege* z dniem wejścia w życie takiego przepisu. Sam przepis określany jest mianem substratu danej czynności konwencjonalnej[2].

Czynność konwencjonalna wyrażona przepisem prawa ma charakter jednorazowy i niepowtarzalny, a zatem przepis będący substratem takiej czynności konsumuje się wraz z zaistnieniem skutku danej czynności konwencjonalnej. Jednorazowy i niepowtarzalny charakter czynności konwencjonalnej powoduje, że **przepisów takich nie nowelizuje się po ich dojściu do skut-**

[1] Problematyka zakresu zastosowania oraz zasad formułowania przepisów tworzących oraz przepisów znoszących (likwidujacych) organy i instytucje została przedstawiona także jako omówienie DPL 15, DPL 16 i DPL 17 w dwóch odrębnych artykułach w pierwszej części niniejszej publikacji.

[2] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 99.

ku, a co więcej – **ich dalszy byt prawny nie ma znaczenia dla trwałości skutku dokonanej czynności**.

Przez przepisy kreujące *sensu stricto* należy rozumieć przepisy o utworzeniu organów lub instytucji, wszakże w szerszym ujęciu do przepisów kreujących *sensu largo* zaliczyć można także przepisy przekształcające organy lub instytucje. Choć w § 35 ZTP przepisy te zostały wymienione odrębnie, to przyjąć należy, że w istocie kreują one nowy organ lub instytucję, z tą wszakże różnicą, że nowy organ lub instytucja nie powstają *ex nihilo*. Emanacją nowości jest nadanie danemu podmiotowi nowej nazwy lub nowego statusu prawnego. Należy dodatkowo zastrzec, że nazwa „przepisy kreujące" nie jest terminem języka prawnego ani też ugruntowanym pojęciem języka prawniczego jako nazwa określająca wskazane wyżej rodzaje przepisów. Przyjęcie takiej konwencji językowej ma jednak pewne zalety – przede wszystkim pozwala uzyskać pożądaną skrótowość wypowiedzi. Warto zauważyć, że wprowadzenie takiej nazwy pozwala utworzyć *per analogiam* nazwę „przepisy dekreujące" na oznaczenie przepisów znoszących (likwidujących) organy lub instytucje.

Przepisy kreujące jako przepisy dostosowujące

Przepisy znoszące (likwidujące) organy i instytucje na gruncie ZTP były – i są nadal – uznawane za przepisy dostosowujące. Przepisy o utworzeniu organów lub instytucji pierwotnie, przed nowelizacją ZTP z 2015 r.[3], miały jednak status przepisów ustrojowych, co odmiennie wyznaczało ich umiejscowienie w systematyce aktu normatywnego i nie pozostawało bez wpływu na ich późniejszy byt prawny, były one bowiem traktowane jak przepisy merytoryczne. Rozbieżności mogły natomiast pojawiać się w stosunku do przepisów dokonujących przekształceń. Jeżeli zostały uznane przez redaktora tekstu prawnego za przepisy tworzące organ lub instytucję – w istocie bowiem w drodze przekształcenia powstaje nowy podmiot – wówczas były umiejscawiane w ustawie jak przepisy ustrojowe[4]. Jeżeli zaś za przepisy wprowadzające niezbędne przekształcenia w sferze instytucjonalnej, warunkujące działanie nowej lub znowelizowanej ustawy, traktowane były jak przepisy dostosowujące. Tego rodzaju rozbieżności były w pewien sposób wyznaczone przez same ZTP. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem § 35 ZTP w przepisach dostosowujących należało umieszczać przepisy o sposobie przekształcenia organów lub instytucji utworzonych na podstawie dotychczasowej ustawy w organy lub instytucje tworzone przez nową ustawę, a z kolei w § 26 ZTP nie było mowy o przekształceniach.

W wyniku nowelizacji ZTP z 2015 r. zarówno przepisy o utworzeniu, jak i przekształceniu oraz przepisy znoszące (likwidujące) konsekwentnie uznaje się za przepisy dostosowujące i odpo-

[3] Ilekroć mowa o nowelizacji z 2015 r., tylekroć rozumie się przez to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. poz. 1812), które weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2016 r.

[4] Mając na względzie klarowność tekstu, upraszczająco przyjęto, że tam gdzie mowa o ustawie, odpowiednio odnosi się to także do innych aktów normatywnych. Tak więc jeżeli wzmiankuje się o ustawie, nie oznacza to, iż dana kwestia ma odniesienie tylko do ustawy. Ustawa jest wszakże podstawowym rodzajem aktu normatywnego, w ramach którego funkcjonują omawiane przepisy.

wiednio do tego statusu umiejscawia w systematyce aktu normatywnego. Z tej perspektywy stwierdzić jednak należy, że **nowelizacja ZTP, zmieniając status przepisów o utworzeniu organów lub instytucji z przepisów merytorycznych (ustrojowych) na przepisy dostosowujące, nieuchronnie odsuwa je od unormowań ustrojowych**, co w pewien sposób utrudnia percepcję tych przepisów, a u części użytkowników tekstów prawnych może wręcz skutkować przekonaniem, że obecnie, po nowelizacji ZTP, organów lub instytucji już się w drodze przepisów nie tworzy.

Warto zwrócić uwagę, że w ustawie pierwotnej (nowej) przepis tworzący organ lub instytucję – jako **przepis dostosowujący – będzie zawarty w końcowej części ustawy, przed przepisami końcowymi**. Mimo to będzie jednak elementem tej samej ustawy. W innych przypadkach przepis taki będzie wszakże przepisem ustawy odrębnej. Zgodnie z § 47 ZTP w przypadku ustaw szczególnie obszernych lub zasadniczo zmieniających dotychczasowe ustawy można podjąć decyzję o zamieszczeniu przepisów o wejściu w życie tzw. ustawy głównej oraz przepisów zmieniających, uchylających, epizodycznych, przejściowych i dostosowujących w oddzielnej ustawie, którą określa się jako tzw. ustawę wprowadzającą. W takim przypadku także **przepisy o utworzeniu organów lub instytucji znajdą się w przepisach ustawy wprowadzającej**[5]. Z kolei **w przypadku nowelizacji przepis o utworzeniu organu lub instytucji będzie przepisem dostosowującym ustawy nowelizującej**. Przepis o utworzeniu organu lub instytucji może być **również przepisem dostosowującym ustawy nowej**, regulującej jednak inny zakres spraw, a zawierającej przepisy zmieniające inne ustawy. Jeżeli przepisy zmieniające wprowadzają do określonej ustawy zmienianej regulację nową, odnoszącą się do organizacji i funkcjonowania nowego, nieistniejącego dotychczas organu lub instytucji, będą wymagały odpowiedniego przepisu tworzącego taki organ, jednak w konsekwencji będzie on **przepisem dostosowującym owej ustawy pierwotnej, choć w żaden bezpośredni sposób nie będzie odnosił się do zakresu przepisów merytorycznych tej ustawy**. Co więcej, także sam tytuł takiej ustawy nie będzie wskazywał na zmianę ustawy, która normuje kwestie organizacji i funkcjonowania owego nowo tworzonego organu[6].

Mając świadomość tych uwarunkowań, należy jednak konsekwentnie traktować przepisy kreujące, przekształcające i znoszące (likwidujące) jako przepisy dostosowujące – taki jest bowiem ich charakter, a ich umiejscowienie w systemie prawa z perspektywy unormowań dotyczących organizacji i funkcjonowania danego organu lub instytucji nie ma znaczenia, o ile tylko respektuje zasady techniki prawodawczej w tym zakresie.

[5] Przykładowo, organy Krajowej Administracji Skarbowej zostały utworzone przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948).

[6] Przykładem może tu być przepis art. 54 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 1909), tworzący Komitet do spraw Pożytku Publicznego, który działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, znowelizowanej w tym zakresie przez ustawę z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Należy zaznaczyć, że zarówno przekształcenie, jak i zniesienie organu lub likwidacja instytucji jest odrębną (autonomiczną) czynnością. Czynność taką należy wyrazić w tej ustawie, która dokonuje zmian – jako jej przepis dostosowujący – nigdy zaś w ustawie pierwotnej czy też innej ustawie, która zawiera przepis o utworzeniu danego organu lub instytucji. Całkowicie chybione byłoby zatem wprowadzanie takiego przepisu do tekstu ustawy pierwotnej w drodze odpowiedniego przepisu zmieniającego[7].

Zakres stosowania przepisów kreujących i znoszących (likwidujących) organy i instytucje

Istotnym problemem praktyki legislacyjnej jest **zbyt szerokie, a przy tym niejednolite stosowanie przepisów kreujących**. Wiąże się to przede wszystkim z użyciem nieostrej nazwy (terminu) „instytucja" w § 26 i § 35 ZTP[8]. O ile nie ma zasadniczych wątpliwości, czym jest organ, o którym mowa w § 26 i § 35 ZTP, i w tym aspekcie nie budzi kontrowersji zakres stosowania przepisów kreujących i znoszących organy, o tyle na gruncie terminu „instytucja" ukształtowała się **praktyka tworzenia w drodze odrębnie wyrażonych w przepisach czynności konwencjonalnych wszelkich tworów, którym można przypisać nazwę własną lub choćby skonkretyzowaną nazwę rodzajową, zwłaszcza jeżeli istnieje tylko jeden desygnat takiej nazwy**. W efekcie *de lege lata* wskazać można przepisy tworzące:

- rejestry, wykazy, ewidencje:

Przykład 1:

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m (Dz. U. poz. 1137, z późn. zm.):

Art. 25. **Tworzy się rejestr** jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m.

Przykład 2:

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1231, z późn. zm.):

Art. 35^{11}. 1. **Tworzy się wykaz** utworów niedostępnych w obrocie handlowym prowadzony w systemie teleinformatycznym, zwany dalej „wykazem utworów". Wykaz utworów prowadzi minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

(…)

[7] Por. art. 1 ust. 1a ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1388). Pomimo, że w tym przypadku można identyfikować pewne racje za przyjętym rozwiązaniem, należy oceniać je jako błędne i możliwe do przeprowadzenia w sposób odmienny, choć wymagałoby to szerszego zakresu nowelizacji.

[8] Nazwa ta pozostaje nieostra nawet w swoich wyłącznie podmiotowych konotacjach – przyjąć bowiem można, że tam gdzie instytucja rozumiana jest przedmiotowo – jako zespół powiązanych ze sobą norm – w ZTP stosuje się nazwę „instytucja prawna".

Przykład 3:

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach (Dz. U. poz. 1480, z późn. zm.):

Art. 42. 1. **Tworzy się ewidencję** kart zawierającą zbiór danych i informacji dotyczących wydanych, przedłużonych, wymienionych, w tym uszkodzonych, unieważnionych, zawieszonych i utraconych, w tym skradzionych kart, dane zawarte we wnioskach o ich wydanie, przedłużenie lub wymianę oraz informacje o wnioskach odmownie załatwionych. Ewidencja kart jest prowadzona w postaci elektronicznej.

(…)

- systemy i sieci:

Przykład 4:

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1077):

Art. 3. 1. **Tworzy się system** powiadamiania ratunkowego, zwany dalej „systemem".

(…)

Przykład 5:

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2019 r. poz. 1479):

Art. 27. 1. W celu prowadzenia jednolitej działalności bibliotecznej i informacyjnej, umożliwiającej korzystanie z materiałów bibliotecznych i innych źródeł informacji, tworzy się ogólnokrajową sieć biblioteczną, zwaną dalej „siecią biblioteczną".

2. W skład sieci bibliotecznej wchodzą biblioteki publiczne.

(…)

- innego rodzaju twory o bardzo różnym charakterze, żeby wymienić przykładowo: Biuletyn Informacji Publicznej[9], Monitor Sądowy i Gospodarczy[10] czy szkołę ośmioklasową[11].

Tak ukształtowaną, zbyt daleko idącą praktykę oceniać należy krytycznie. Redaktorowi tekstu prawnego rekomendować należy w tym zakresie swego rodzaju powściągliwość polegającą na stosowaniu techniki legislacyjnej do tworzenia (*expressis verbis*) instytucji tylko wówczas, gdy jest to niezbędne z perspektywy obrotu prawnego. Dążyć przy tym trzeba do możliwie ścisłego – podmiotowego – rozumienia nazwy (terminu) „instytucja", a tym samym przepisami o utworzeniu instytucji obejmować jedynie tego rodzaju byty prawne, które wykazują się choćby cząstkową podmiotowością w obrocie prawnym, a nieco inaczej rzecz ujmując: takie, które mogą być adresatami norm prawnych. Zdaje się to wynikać ze znowelizowanego brzmienia § 35 ZTP, gdzie mówi się o dostosowaniu do nowej albo znowelizowanej ustawy „jej adresatów, w tym or-

[9] Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

[10] Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1795).

[11] Ośmioklasowa szkoła podstawowa została „utworzona" w art. 116 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, mimo że w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe wyraźnie przesądzono, że w ramach systemu oświaty wyróżnia się ośmioletnią szkołę podstawową, a dodatkowo art. 117 ustawy wprowadzającej dokonywał przekształcenia sześcioletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową.

ganów lub instytucji". Co do zasady dopiero stworzenie jakichkolwiek mechanizmów reprezentacji (działania w imieniu i na rzecz) danego bytu prawnego przesądza o jego podmiotowości.

Czynność utworzenia uznać należy za nadmiarową i zbyteczną, w przypadku różnego rodzaju rozwiązań organizacyjnych funkcjonujących pod wyodrębnionymi nazwami, które nie mają podmiotowości prawnej ani nie wykazują samodzielności w obrocie prawnym i w istocie są określonego rodzaju kompleksowo unormowanymi zadaniami.

Przykład 6:

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, z późn. zm.):

Art. 23. 1. Tworzy się państwowy monitoring środowiska.

2. Państwowy monitoring środowiska obejmuje zadania wynikające z odrębnych ustaw, zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych potrzeb wynikających z polityki ekologicznej państwa.

3. Państwowy monitoring środowiska realizowany jest na podstawie:

1) wieloletnich programów państwowego monitoringu środowiska opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzanych przez ministra właściwego do spraw środowiska;

2) wojewódzkich programów monitoringu opracowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

4. Wojewódzkie programy monitoringu zawierają zadania określone w wieloletnich programach państwowego monitoringu środowiska.

5. Programy państwowego monitoringu środowiska obejmują, dla poszczególnych elementów środowiska, zadania:

1) krajowe;

2) regionalne (wojewódzkie i międzywojewódzkie);

3) lokalne.

(…)

Analogiczne zasady należałoby odnieść do kreowanych, zwłaszcza w ostatnim czasie, sieci lub systemów – rozumianych jako wyznaczona normatywnie forma współdziałania określonych podmiotów. Dopóki zatem adresatem norm są podmioty działające w ramach sieci czy systemu, nie zaś sama sieć lub system, a zarazem nie ma wyodrębnionych organów działających w imieniu systemu czy sieci, to nie ma powodu do odrębnego kreowania takiej sieci czy systemu. Wyodrębnienie i unormowanie jakiegoś rodzaju współdziałania określonych podmiotów nie wiąże się z koniecznością ich odrębnego tworzenia, nawet jeżeli ustawa kreuje dla takiego współdziałania odrębną nazwę własną[12]. Dotyczy to także – przynajmniej co do zasady – prowadzenia wszelkiego rodzaju rejestrów, list czy ewidencji. W większości przypadków **wystar-**

[12] Przykładem może być nieutworzona odrębnie Sieć Badawcza Łukasiewicz – zob. ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz. U. poz. 534, z późn. zm.). Ustawa ta utworzyła natomiast nieistniejący wcześniej podmiot – państwową osobę prawną Centrum Łukasiewicz, koordynującą współpracę w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.

czające jest wskazanie określonemu adresatowi obowiązku prowadzenia rejestru, listy czy ewidencji czy to jako wyodrębnionej normy zadaniowej, czy też jako elementu normy kompetencyjnej[13]. Przepis sformułowany przy użyciu wyrażenia: „Organ N prowadzi rejestr R / listę L / ewidencję E", jest wystarczającą podstawą do tego, aby dany rejestr, lista czy ewidencja były prowadzone. Będą one istnieć *per facta concludentia* jako rezultat prawnie wyznaczonego działania określonych organów lub instytucji. W przepisach przejściowych i dostosowujących – na zasadach ogólnych – może być przy tym wyznaczony termin rozpoczęcia prowadzenia listy czy rejestru inny niż dzień wejścia w życie ustawy bądź sposób ich pierwszorazowego zasilenia określonymi informacjami lub danymi. **Nie koliduje to przy tym z możliwością określenia danego rozwiązania organizacyjnego lub wyodrębnionego kompleksu zadań nazwą własną.** Dane rozwiązanie organizacyjne lub wyodrębniony kompleks zadań funkcjonują dopóty, dopóki obowiązują normy wyznaczające określone obowiązki bądź dozwolenia w tym zakresie. Wejście w życie określonej normy zadaniowej wyznacza początek realizacji zadania, a uchylenie tej normy będzie skutkowało zakończeniem jego realizacji.

Zwrócić należy dodatkowo uwagę na dwie zasady związane ze specyfiką przepisów stanowiących substraty czynności konwencjonalnych. Po pierwsze, **skutek czynności utworzenia trwa niezależnie od bytu samej ustawy, w której znalazł się przepis będący substratem czynności konwencjonalnej**. Przepis o utworzeniu danego organu lub instytucji zamieszcza się tylko wówczas, gdy dany organ lub instytucja nie istniały do tej pory[14]. Tym samym zastępując ustawę dotychczasową ustawą nową, nie należy ponawiać czynności utworzenia organów lub instytucji, których zasady organizacji i funkcjonowania normowała ustawa uchylana i dokonuje tego także ustawa nowa – choć zapewne w sposób nietożsamy. W istocie – przynajmniej co do zasady – zbędne jest w takim przypadku wypowiadanie się w przepisie o ciągłości bytu danego organu lub instytucji – w formule N w rozumieniu ustawy dotychczasowej „jest" (bądź „staje się") N w rozumieniu ustawy nowej. Z wyraźnym wszakże zastrzeżeniem, że odrębnie należy traktować konieczność rozstrzygnięcia co do ciągłości obsady personalnej danego organu lub organów instytucji. Tu, co do zasady, należy przyjąć jakąś regułę przejściową – zwłaszcza w sytuacji, gdy w nowej ustawie zmieniają się sposób obsadzaniu danego organu lub organów danej instytucji bądź prawnie określone wymogi objęcia danej funkcji.

Przykład 7:

Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 1881):

Art. 108. 1. Komisja Egzaminacyjna dla Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, o której mowa w art. 36 ustawy uchylanej w art. 111, **staje się** Komisją Egzaminacyjną dla

[13] Przykładem może być nieutworzona odrębnie „Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego" prowadzona przez KNF na podstawie art. 6b ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. (Dz. U. z 2019 r, poz. 298, z późn. zm.), dodanego ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1567).

[14] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 195 – pogląd ten został wyrażony w starym stanie prawnym w komentarzu do § 26 ZTP – zachowuje jednak odpowiednio aktualność w odniesieniu do znowelizowanego § 35 ZTP.

Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, o której mowa w art. 40.

2. Osoby wchodzące, w dniu wejścia w życie ustawy, w skład Komisji Egzaminacyjnej dla Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych **zachowują swoje funkcje** do czasu ich odwołania, na wniosek organu nadzoru, przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

I tak – z omawianej perspektywy – skoro komisja egzaminacyjna nie zmienia ani nazwy, ani statusu prawnego, zbędny wydaje się ust. 1 – nie dochodzi bowiem do żadnego przekształcenia. Brak zarazem przepisu przejściowego zapewniającego ciągłość czynności podjętych przez komisję egzaminacyjną przed wejściem w życie ustawy. Zmiana zasad powoływania lub odwoływania członków komisji egzaminacyjnej, pełnienia tej funkcji, ewentualnie prawnych wymogów, jakie winni spełniać członkowie, uzasadniałaby natomiast ust. 2 – takie zmiany jednak nie nastąpiły. Można jednak uznać, że dla pewności obrotu prawnego przepis taki znajduje swoje uzasadnienie, upewniając, że w związku z nowym reżimem prawnym nie jest konieczne ponowne obsadzenie składu komisji egzaminacyjnej.

Przykład 8:

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650):

Art. 519. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców powołany na podstawie ustawy uchylonej w art. 521 jest Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców w rozumieniu niniejszej ustawy.

Przepis wskazany w powyższym przykładzie sformułowany jest niejednoznacznie. W wymiarze *sensu stricto* ustrojowym jest zbędny, ale w odniesieniu do obsady personalnej (piastuna organu) jest zasadny, choć zredagowany nieadekwatnie i częściowo nieprecyzyjnie, powinien bowiem wprost odnosić się do osoby powołanej na to stanowisko ze wskazaniem, że jest to osoba pełniąca funkcję w dniu wejścia w życie ustawy.

Po drugie, przyjąć należy, że **czynności konwencjonalne wyrażone przepisami i niewyrażające treści normatywnych nie są typową materią prawa. Ich stosowanie powinno być zatem ograniczone do niezbędnego zakresu tych czynności, które nie mogą być dokonane w inny sposób**. Wyraźna jest w tym zakresie konieczność tworzenia organów władzy publicznej oraz ich aparatów pomocniczych, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej czy też państwowych osób prawnych. W pozostałym zakresie każdorazowo należałoby rozważyć celowość **utworzenia danego podmiotu poprzez czynność prawną dokonywaną w drodze odpowiedniego aktu stosowania prawa**. Takie utworzenie podmiotu może następować bądź na zasadach ogólnych – o ile w określonym przypadku znajdują zastosowanie, bądź na podstawie odrębnie opracowanych w związku z koniecznością utworzenia danego podmiotu przepisów szczególnych, obejmujących w szczególności normę kompetencyjną do dokonania określonej czynności[15].

[15] Przykłady mogą stanowić typowe przepisy upoważniające wskazany organ do złożenia oświadczenia woli tworzącego spółkę celową – zob. m.in. art. 11 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1089, z późn. zm.), zgodnie z którym oświadczenie woli o utworzeniu Spółki Celowej i objęciu udziałów w tej spółce składa Prezes RM, w imieniu Skarbu Państwa, w formie aktu notarialnego.

W przypadku organów i podmiotowo rozumianych instytucji nie można przyjmować, że alternatywnym sposobem wykreowania organu lub instytucji jest jednoznaczne sformułowanie przepisów ustrojowych – „N jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach n" – bądź kompetencyjnych[16]. Wprawdzie przy braku przepisu o utworzeniu należałoby przyjąć tezę o ich utworzeniu *implicite* – choćby poprzez wywiedzenia tego z wyrażenia „N jest" – ale zasada określoności prawa wymaga jednak **albo konsekwentnego formułowania przepisów o utworzeniu organu (jako przepisu dostosowującego), albo konsekwentnego odstąpienia od takich przepisów** – co też jest możliwe, ale wymagałoby zasadniczej zmiany ZTP.

Reguły posługiwania się środkami techniki prawodawczej w zakresie tworzenia organów i instytucji winny znajdować odpowiednie odzwierciedlenie także w zakresie stosowania przepisów, które zostały na wstępie określone mianem przepisów dekreujących. Jako zasadę należałoby przyjąć prostą odpowiedniość reguł – **byty utworzone w drodze przepisu prawnego *expressis verbis* wyrażającego czynność konwencjonalną utworzenia należy w ten sam sposób znieść lub likwidować**. Zasadę tę należy rozciągnąć także na ewentualne czynności przekształcenia. W żadnym razie nie można aprobować zniesienia lub likwidacji organu lub instytucji polegających na uchyleniu przepisu o utworzeniu danego podmiotu. Taki przepis nie jest „nośnikiem" bytu prawnego danego podmiotu, a jedynie substratem czynności konwencjonalnej, która ziściła się w momencie wejścia w życie przepisu[17]. Skutku zniesienia (likwidacji) w oczywisty sposób nie przyniesie także uchylenie lub zmiana przepisów, w których pojawia się nazwa danego podmiotu.

W konsekwencji należy jednak przyjąć, że dany byt prawny utworzony *expressis verbis* w drodze przepisu – nawet potencjalnie nadmiarowo – winien być w ten sam sposób, w drodze przepisu, przekształcany lub likwidowany.

Przykład 9:

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m (Dz. U. poz. 1137, z późn. zm.):

Art. 24. Likwiduje się rejestry prowadzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie:

1) art. 20 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 20;

2) art. 19 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 21;

3) art. 23 § 3 ustawy zmienianej w art. 22.

[16] Taką praktykę, choć określają ją jako „rozwiązanie mniej czytelne", zdają się aprobować autorzy podręcznika o cechach komentarza zob. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 48–49.

[17] Zob. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 2409, z późn. zm.) uchylający w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w art. 163 pkt 3 – który był przepisem o utworzeniu Centrum Informatyki Krajowej Administracji Skarbowej.

W razie wątpliwości należałoby je rozstrzygać na rzecz wyrażenia czynności konwencjonalnej *expressis verbis* w przepisie. Znieść lub zlikwidować – odpowiednio organ albo instytucję, a szerzej każdy byt o wyraźnej podmiotowości prawnej – należałoby także w przypadku, gdy w sposób niezaprzeczalny taki organ lub instytucja *de facto* istnieje, mimo że nie można zidentyfikować czynności ich utworzenia. A zatem jeśli dany podmiot jest jedynym adresatem określonych norm, przede wszystkim ustrojowych i kompetencyjnych, a przepisy te są uchylane w związku z zamiarem zakończenia dalszego funkcjonowania danego organu lub instytucji, to byt prawny takiego podmiotu należałoby zakończyć *expressis verbis*, formułując odpowiedni przepis dekreujący.

Sposoby wyrażania czynności konwencjonalnej i zakaz łączenia substratów czynności konwencjonalnych z elementami normatywnymi

Redagując przepisy stanowiące substraty czynności konwencjonalnych, szczególną wagę należy przywiązywać do sposobu formułowania treści określonej czynności. Przede wszystkim chodzi tu o konsekwentne używanie określonych czasowników, które będą miały funkcje performatywną. Ugruntowany uzus języka prawnego zakłada w takich przypadkach zastosowanie formy bezosobowej z zaimkiem zwrotnym „się". Należy przyjąć, że **podstawową formą przepisów o utworzeniu organu lub instytucji jest forma: „Tworzy się N"**, i co do zasady **należy wykluczyć zamienne posługiwanie się innymi określeniami, takimi jak „ustanawia się" czy „powołuje się"**[18]. Należy wszakże warunkowo dopuścić użycie określenia ustawowego (innego niż „tworzy się") w akcie podustawowym, o ile podyktowane jest to wymogiem zachowania zgodności z ustawą także w wymiarze werbalnym. Dotyczy to m.in. wyrażeń użytych w przepisach ustawy o RM – w których mówi się o „powoływaniu" niektórych zespołów oraz komisji wspólnych, co determinuje brzmienie przepisów podustawowych.

Odnotować należy także praktykę używania wyrażenia „ustanawia się"[19] bądź samodzielnie, bądź równolegle z wyrażeniem „tworzy się". Przy czym w tym drugim przypadku pierwsze wyrażenie odnoszone jest do organu, drugie zaś do jego aparatu pomocniczego. Nie jest to więc wyraz niestaranności językowej ani – skądinąd niepoprawnego – zamiennego używania różnych wyrażeń, ale wynik ich świadomego zróżnicowania.

Przykład 10:

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650):

Art. 210. 1. **Ustanawia się** Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

2. Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, powoła

[18] Wyrażenie „powołuje się" należałoby rezerwować dla przepisów dotyczących sposobu i trybu obsady organów – odpowiednio do rodzaju nawiązywanego stosunku pracy.

[19] Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o RM ustanawia się pełnomocnika rządu do określonego rodzaju spraw, a urząd ten obsadza się poprzez powołanie określonej osoby. Tę samą formułę zastosowano m.in. w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym w art. 4 ust. 1 ustanawiającym Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców na pierwszą kadencję w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 3.

3. **Tworzy się** Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Zbliżone użycie tych dwóch wyrażeń można odnotować w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, gdzie ustanowiono organy Krajowej Administracji Skarbowej, częściowo zresztą rodzajowo, a nie *in concreto* (art. 162), a utworzono jednostki organizacyjne pełniące funkcję aparatów pomocniczych (art. 163).

Wydaje się, że **w ZTP nie ma wystarczających podstaw do takiego różnicowania wyrażeń w przepisach kreujących**, a należałoby tego oczekiwać, biorąc pod uwagę dokonane w § 35 ust. 1 pkt 3 ZTP *expressis verbis* rozróżnienie w odniesieniu do wyrażeń „znosi się" i „likwiduje się" stosowanych w przepisach dekreujących. Przyjęcie konwencji polegającej na „ustanawianiu" organów i „tworzeniu" innych bytów prawnych nie wydaje się przy tym niedopuszczalne, a z pewnych pragmatyczno-językowych względów mogłoby być nawet pożądane – trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że idzie tu o postulat o charakterze *de lege ferenda* w stosunku do ZTP.

Substratu czynności utworzenia organu lub instytucji nie należy łączyć z żadnymi treściami normatywnymi, co w szczególności mogłoby dotyczyć unormowań ustrojowych. Przed nowelizacją ZTP z 2015 r. przepisy o utworzeniu, jako przepisy ustrojowe, często zawierały bowiem takie treści. Typowy przepis: „Tworzy się *N* jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach *n*" – poza utworzeniem organu wyznaczał jego pozycję ustrojową i podstawowy zakres właściwości rzeczowej. Stąd późniejsze nowelizowanie takich przepisów mogło budzić pewne wątpliwości. Obecnie treści te z założenia, ze względu na różny status wyrażających je przepisów, winny być rozdzielone. Elementy normatywne są materią przepisów ustrojowych (merytorycznych), a przepis dostosowujący wyrażać ma jedynie czynność utworzenia.

Z wymogiem autonomicznego wyrażania czynności utworzenia organu lub instytucji wiąże się także **postulat używania w przepisie kreującym pełnej nazwy tworzonego organu lub instytucji, niezależnie od skrótu potencjalnie utworzonego we wcześniejszych przepisach**. Służy to wyrażeniu dokonywanej czynności konwencjonalnej w sposób możliwe pełny (*expressis verbis*). Z tej bowiem perspektywy budzą zastrzeżenia przepisy takie jak: „Tworzy się Radę" (zamiast „Tworzy się Radę Mediów Narodowych"), „Tworzy się Narodowy Instytut" (zamiast „Tworzy się Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego") czy „Tworzy się SOP" (zamiast „Tworzy się Służbę Ochrony Państwa").

W odniesieniu do przepisów przekształcających podstawową formą wysłowienia czynności konwencjonalnej jest wyrażenie „staje się", a przepis formułowany jest według schematu: „N_1 staje się N_2". Dopuszczalne jest także użycie wyrażenia „przekształca się" – w formule: „Przekształca się *N* w *M*". W przypadkach gdy przekształcenie nie wiąże się ze zmianą nazwy podmiotu, a polega na zmianie jego formy prawnej (organizacyjnej), możliwe jest sformułowanie przepisu według schematu „[dotychczasowe] *N* przekształca się w [nowe] *N*", z zastrzeżeniem, że przy-

najmniej w kontekście drugiego użycia nazwy wskazana zostanie nowa forma prawna (organizacyjna).

W zakresie przepisów dekreujących § 35 ust. 1 pkt 3 ZTP daje jednoznaczną podstawę do różnicowania stosowanych w ich treści wyrażeń. I tak organy „znosi się", a instytucje – „likwiduje się". Przy czym formułę „znosi się" należy stosować do każdego rodzaju organów, także opiniodawczo-doradczych i pomocniczych. Z kolei przez instytucje należy rozumieć każdy rodzaj podmiotu, który nie jest organem. W konsekwencji osoby prawne, w tym państwowe osoby prawne, oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym aparaty pomocnicze organów, „likwiduje się".

Przykład 11:

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. poz. 1119):

Art. 66. Z dniem 31 grudnia 2007 r.:

1) **znosi się** Komisję Nadzoru Bankowego;

2) **likwiduje się** Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

Przykład 12:

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.):

Art. 24. 1. **Znosi się** dotychczasową Komisję Nadzoru Finansowego.

2. **Likwiduje się** dotychczasowy Urząd Komisji Nadzoru Finansowego[20].

Trzeba jednak zauważyć, że regułę tę przełamuje art. 39 ust. 1 ustawy o RM, zgodnie z którym ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca RM w drodze rozporządzenia. W konsekwencji w rozporządzeniach wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 ust. 1 używa się określenia „znosi się ministerstwo N", mimo że ministerstwo nie ma statusu organu, a jest jednostką organizacyjną pełniącą funkcję aparatu pomocniczego organu – urzędu obsługującego ministra. Takie niejednolitości nieuchronnie utrudniają ukształtowanie się jednolitej praktyki i w efekcie jednostki organizacyjne, które powinny być likwidowane – „znosi się".

Przykład 13:

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, z późn. zm.):

Art. 11. 1. Z dniem 1 stycznia 2018 r. **znosi się** Biuro Trybunału oraz tworzy się Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału.

(…)

[20] Warto zaznaczyć, że użyte w przepisach określenia „dotychczasowa Komisja Nadzoru Finansowego" i „dotychczasowy Urząd Komisji Nadzoru Finansowego" związane są z tym, że powołana ustawa jednocześnie tworzy nowy Urząd Komisji Nadzoru Finansowego jako państwową osobę prawną i Komisję Nadzoru Finansowego jako organ tejże państwowej osoby prawnej. Tym samym utworzone zostały formalnie nowe podmioty pod dotychczasowymi nazwami, a zmiana ta nie miała charakteru przekształcenia.

Zarówno do przepisów przekształcających, jak i znoszących (likwidujących) analogicznie odnieść należy **postulat niełączenia czynności konwencjonalnej z jakimikolwiek innymi elementami normatywnymi** – co w tym przypadku co od zasady nie ma jednak miejsca w praktyce – oraz **używania pełnej nazwy danego organu lub instytucji, niezależnie od ewentualnego skrótu utworzonego w przepisach wcześniejszych**.

Wyznaczanie daty utworzenia, przekształcenia lub zniesienia (likwidacji) organu lub instytucji

Przy braku odmiennej regulacji **czynności konwencjonalne wyrażane w przepisach prawnych dochodzą do skutku z dniem wejścia w życie aktu normatywnego, w którym przepisy takie są zamieszczone**. Tym samym stosowanie w przepisach wyrażenia „z dniem wejścia w życie ustawy tworzy się / znosi się / likwiduje się…" jest nadmiarowe i z tej perspektywy błędne. Data, w której wyrażona w przepisie czynność wywrze swój skutek, jest wyznaczona co do zasady przez przepis końcowy o wejściu w życie danego aktu normatywnego. W przepisie tym, na zasadach ogólnych, można wyznaczyć dla poszczególnych przepisów lub grupy przepisów inną datę wejścia w życie – dopuszczalność ta wynika wprost z § 44 ust. 2 ZTP, z zastrzeżeniem, że jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności. Odpowiednio sformułowany przepis końcowy może także wyznaczyć odmienną datę wejścia w życie przepisu będącego substratem określonej czynności konwencjonalnej, a tym samym inaczej umiejscowić w czasie skutek tej czynności. Ten sam skutek będzie miało wskazanie bezpośrednio w przepisie daty, z jaką dokona się dana czynność, z tym zastrzeżeniem, że aby było to zasadne, winna to być data późniejsza niż data wejścia w życie ustawy. W istocie jednak odrębne wyznaczanie daty w przepisach kreujących lub znoszących (likwidujących) organy lub instytucje co do zasady będzie jednak prowadziło do niespójności ustawy. Trzeba uwzględnić, że czynności dokonywane w drodze takich przepisów ściśle wiążą się z pozostałymi przepisami – czy to ustawy nowej, czy to ustawy nowelizującej, w szczególności są to bowiem przepisy, które kształtują strukturę podmiotów będących adresatami norm wprowadzanych daną regulacją. Co do zasady nie mogą zatem dochodzić do skutku odrębnie, a kwestie te w odniesieniu do całej ustawy bądź poszczególnych grup przepisów winny być regulowane w przepisach o wejściu w życie[21].

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że jednym z powodów wyznaczania dat bezpośrednio w przepisach kreujących bądź znoszących (likwidujących) organy lub instytucje jest oparta na błędnym założeniu chęć zachowania odpowiedniej sekwencji dokonywanych czynności, w przypadkach gdy w jednej ustawie następują zarówno zniesienie, jak i utworzenie określonych organów lub instytucji. Częstą praktyką dokonywanych przez ustawodawcę przekształceń ustrojowych jest znoszenie albo likwidowanie dotychczas funkcjonujących organów lub instytucji i tworzenie w ich miejsce nowych organów bądź instytucji, które mają przejąć realizację dotychczasowych zadań lub funkcji. Dla zachowania instytucjonalnej ciągłości wykonywania

[21] Wyznaczania daty dojścia do skutku czynności prawnej nie należy utożsamiać z dozwoleniem zawartym w § 35 ust. 2 ZTP, zgodnie z którym w przepisach dostosowujących można wyjątkowo wyznaczyć termin dostosowania organów lub instytucji do nowej albo znowelizowanej ustawy.

określonych zadań bądź pełnienia określonej funkcji konieczne jest wszakże zapewnienie odpowiedniej synchronizacji skutku czynności znoszącej (likwidującej). Należy wszakże podkreślić, że **praktyka określania terminu zniesienia (likwidacji) danego organu lub instytucji na dany dzień, a terminu utworzenia następcy na dzień kolejny jedynie *prima facie* spełnia wymóg zachowania takiej ciągłości, w istocie jednak taka konstrukcja przepisów skutkuje stanem swoistej jednodobowej luki ustrojowej**.

Należy konsekwentnie przyjmować, że skutek czynności wyrażonej poprzez użycie określenia „z dniem…" następuje z początkiem wskazanego dnia, niezależnie od treści i charakteru danej czynności konwencjonalnej. Tym samym w ten sam sposób należy określać zarówno moment wejścia w życie ustawy z określonym dniem, jak i utworzenia danego podmiotu z określonym dniem czy też zniesienia (bądź likwidacji) danego podmiotu z określonym dniem. Nie można bowiem niejednolicie posługiwać się takimi samymi wyrażeniami języka prawnego w różnym znaczeniu i przypisywać różne znaczenie wyrażeniu wyznaczającemu określony moment w czasie w zależności od tego, czy znajduje się ono w przepisie dostosowującym, czy w przepisie końcowym.

Należy zauważyć, że substratem czynności konwencjonalnej – choć o rodzajowo odmiennym charakterze – jest także przepis o wejściu w życie. Nie ma jednak wątpliwości, że przepis końcowy stanowiący przykładowo, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 października 2020 r., wywoła ten skutek, że 30 września 2020 r. będzie ostatnim dniem obowiązywania przepisów dotychczasowych, a 1 października 2020 – pierwszym dniem obowiązywania przepisów nowych. Stan prawny zmieni się zatem o godz. 0:00 – w pierwszym momencie dnia oznaczonego datą 1 października 2020 r. Jeżeli zatem, przykładowo, zniesienie danego organu następuje z dniem 31 grudnia 2020 r., oznacza to, że od godz. 0:00 tegoż dnia dany organ już nie istnieje. Z kolei organ, który ma być jego następcą, a powoływany byłby z dniem 1 stycznia 2021 r., rozpoczyna działalność od godz. 0:00 tegoż dnia, a więc dopiero po upływie 24 godzin. Z perspektywy reguł redagowania przepisów w tym zakresie należy zatem przyjąć zasadę, że nie różnicuje się dat zniesienia lub likwidacji poprzednika i utworzenia następcy. **Tworzy się i likwiduje w tej samej dacie, przy czym daty tej nie określa się, jak wskazano wyżej, odrębnie, chyba że jest to data późniejsza niż data wejścia w życie ustawy.** Analogicznie w przypadku wskazania innego podmiotu, który realizować ma zadania i kompetencję podmiotu likwidowanego.

Przykład 14:

Ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (Dz. U. poz. 319):

Art. 1. Z dniem 31 marca 2006 r. likwiduje się Rządowe Centrum Studiów Strategicznych działające przy Prezesie Rady Ministrów, zwane dalej „Centrum".

Art. 2. Z dniem 1 kwietnia 2006 r. wykonywane dotychczas przez Centrum zadania i kompetencje z zakresu:

1) sporządzania ocen skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji,

2) opracowywania ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej,

3) opracowywania ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania,

4) przygotowywania innych analiz, prognoz, koncepcji, programów i ocen, zleconych przez Prezesa Rady Ministrów

– stają się zadaniami, które realizuje, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Należy zaznaczyć, że w związku z zamierzonymi zmianami ustrojowymi **możliwe jest także sformułowanie przepisów z użyciem wyrażenia „do dnia…"** – wówczas cezura czasowa wyznaczona zostaje z końcem wskazanego datą dnia. Tego rodzaju przepis nie wyraża jednak czynności konwencjonalnej, ale ustanawia czasowo ograniczoną normę postępowania w okresie przejściowym.

Przykład 15:

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, z późn. zm.):

Art. 11. 1. **Z dniem 1 stycznia 2018 r. znosi się Biuro Trybunału** oraz tworzy się Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału.

2. **Do dnia 31 grudnia 2017 r. Biuro Trybunału funkcjonuje** na zasadach określonych w art. 18 ust. 1, 4 i 5 ustawy, o której mowa w art. 3, oraz aktach wydanych na podstawie tych przepisów.

Upływ tak wyznaczonego terminu nie skutkuje jednakże zakończeniem bytu prawnego danego organu lub instytucji. W takim przypadku konieczny jest odrębny przepis, który znosi albo likwiduje taki organ lub instytucję z dniem następnym.

Systematyka jednostek redakcyjnych i kolejność przepisów

Poszczególne czynności konwencjonalne, których przedmiotem jest utworzenie, przekształcenie bądź zniesienie (zlikwidowanie) organów lub instytucji, należy **ujmować jednozdaniowo i zamieszczać w odrębnych przepisach**[22]. W przypadku tworzenia, znoszenia albo likwidowania dwóch lub więcej podmiotów można zastosować technikę wyliczenia, wskazując każdy tworzony, znoszony bądź likwidowany podmiot jako odrębny element wyliczenia. Nie należy jednak umieszczać przepisów wyrażających czynności znoszenia lub likwidowania poprzednika i utworzenia następcy jako ustępów tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej, wykazują one bowiem daleko idącą samodzielność treściową. Powinny to być zatem przepisy w ramach odrębnych podstawowych jednostek redakcyjnych, następujących jednak bezpośrednio po sobie. W obrębie dwóch ustępów tego samego artykułu można natomiast dokonać zniesienia

[22] Por. powołany w przykładzie 15 przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w ramach którego jednocześnie „znosi się" jeden podmiot (poprzednika) i „tworzy się" dwa nowe.

organu i likwidacji jego aparatu pomocniczego, występują bowiem pomiędzy nimi wyraźne powiązania treściowe.

Mimo możliwych kontrowersji i niejednolitości praktyki legislacyjnej w tym zakresie zasadniczo przyjąć należałoby, że **w pierwszej kolejności trzeba zamieścić przepis o utworzeniu nowego organu lub instytucji, a bezpośrednio po nim przepis o zniesieniu (likwidacji) poprzednika lub poprzedników**. Pewną wytyczną w tym zakresie może być kolejność wyliczenia w § 35 ust. 1 ZTP, ale bardziej istotny jest argument odwołujący się do funkcji przepisów dostosowujących, które w tym zakresie muszą przede wszystkim utworzyć (wykreować) dany organ lub instytucję jako adresata przepisów nowej lub znowelizowanej ustawy, a dopiero następczo – jeżeli nie jest to utworzenie nowego podmiotu w drodze przekształcenia poprzednika – znieść dotychczas funkcjonujące organy albo instytucje.

Przykład 16:

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1571):

Art. 12. Tworzy się Polską Agencję Nadzoru Audytowego, zwaną dalej „Agencją".

Art. 13. Znosi się:

1) Komisję Nadzoru Audytowego, zwaną dalej „KNA";

2) Krajową Komisję Nadzoru.

Prima facie racjonalne dążenie do zachowania pewnej logiki procesu działania – w myśl tego, że „najpierw znosi się poprzednika, a potem w jego miejsce tworzy się następcę" – nie jest uzasadnione. Należy mieć bowiem na względzie, że skutek obydwu czynności nastąpi w tym samym momencie. Sekwencyjne ujęcie tych czynności miałoby zatem charakter pozorny i byłoby zabiegiem czysto redakcyjnym.

Podsumowanie

Przegląd praktyki legislacyjnej w zakresie stosowania przepisów i ich formułowania wykazuje relatywnie dużą rozbieżność, zwłaszcza w dłuższym horyzoncie czasowym. Na procesie legislacyjnym ustaw dokonujących przekształceń szeroko rozumianej infrastruktury instytucjonalnej państwa nierzadko ciąży presja czasu, co często uniemożliwia nadanie projektowi oczekiwanej poprawności we wszystkich aspektach, w tym także technicznoprawnym i językowym. Problematyka tego rodzaju przepisów jest też marginalizowana w komentarzach i różnego rodzaju opracowaniach z zakresu zasad techniki legislacyjnej. W wielu przypadkach brak zatem miarodajnych źródeł, do których w razie wątpliwości mógłby odwołać się legislator. Trzeba jednak dostrzec, że niejednokrotnie zasadnicze błędy, jakie można identyfikować w zakresie omawianych przepisów na pierwszych etapach prac legislacyjnych, docelowo są jednak w większości przypadków usuwane w wyniku kolejnych weryfikacji poprawności legislacyjnej dokonywanej tak przez rządowe, jak i parlamentarne służby legislacyjne.

Istotnej i w pełni uzasadnionej zmiany w zakresie przepisów kreujących dokonała nowelizacja ZTP z 2015 r., w wyniku której przepisy o utworzeniu organów i instytucji pierwotnie mające status przepisów merytorycznych uzyskały status przepisów dostosowujących. Oceniając zakres unormowań zawartych w ZTP zarówno w odniesieniu do przepisów kreujących, jak i dekreujących, uznać należy, że regulacja ta była i pozostała zbyt wąska, czego skutkiem jest wskazywana niejednolitość praktyki legislacyjnej. Z tej perspektywy kształtowanie rekomendacji w ramach dobrych praktyk legislacyjnych jest ważnym przyczynkiem pożądanej standaryzacji techniki prawodawczej w tym zakresie.

dr Maciej KŁODAWSKI
adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych, Uniwersytet Szczeciński
wykładowca w projekcie LEGIS

OKREŚLANIE RELACJI MIĘDZY PRZEPISAMI PRAWNYMI ZA POMOCĄ ZWROTU „Z ZASTRZEŻENIEM" I ZWROTÓW PODOBNYCH Z PERSPEKTYWY TEORII I PRAKTYKI TWORZENIA PRAWA

Wprowadzenie

W przeciwieństwie do innych technicznolegislacyjnych zwrotów występujących w tekstach aktów prawnych, takich jak „w szczególności"[1], wyrażenie „z zastrzeżeniem" nie zostało bezpośrednio ujęte w dyrektywach składających się na ZTP. Choć wspomniany akt nie wyraża dyrektywy, która wprost wskazywałaby, w jaki sposób w legislacji należy czynić użytek ze sformułowania „z zastrzeżeniem", to w praktyce służb legislacyjnych wypracowano różne sposoby posługiwania się wspomnianym sformułowaniem. Uczyniono to na kanwie interpretacji § 23 ust. 3 ZTP, zgodnie z którym jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, to przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym. Przytoczony przepis stał się podstawą i niejako usprawiedliwieniem przypisywania zwrotowi „z zastrzeżeniem" szeregu znaczeń, co znalazło swój wyraz w ustaleniach wypracowanych na poziomie centralnych służb legislacyjnych biorących udział w polskim procesie prawodawczym.

Inaczej sytuacja przedstawia się w prawoznawstwie. Przedstawiciele nauki prawa wypowiadali się w swoich pracach o użyteczności omawianej formuły słownej w toku prac legislacyjnych i jej

[1] Zob. § 153 ust. 3 ZTP.

teoretycznoprawnej poprawności. Interesujące jest przy tym, że tzw. „spór w doktrynie" w odniesieniu do zwrotu „z zastrzeżeniem" wydaje się spolaryzowany i otwarty.

Mając powyższe na uwadze, ważkimi kwestiami stają się: zbadanie potrzeby posługiwania się zwrotem „z zastrzeżeniem", rola tego zwrotu i jego rozwinięć w legislacji oraz wykładni, dopuszczalność „zastrzeżeń" na gruncie ZTP, relacje tworzone między przepisami przez zwrot „z zastrzeżeniem" i jego rozwinięcia oraz umiejętność odróżniania przepisów szczególnych (*leges speciales*) od przepisów modyfikujących. Wszystkie te wątki wymagają uporządkowania, dlatego poświęcono im niniejszy tekst. Jego celem jest także analiza i wykazanie konsekwencji niejednorodnego sposobu wykorzystywania techniki legislacyjnej stanowiącej częściowo rozwinięcie dyrektywy wyrażonej w § 23 ust. 3 ZTP.

Pierwsza część niniejszego artykułu wprowadza czytelnika do problematyki redakcyjnego kształtowania relacji między przepisami w warunkach wyznaczonych brzmieniem § 23 ust. 3 ZTP. W kolejnej części artykułu przedstawiono zastany obraz prawoznawczego namysłu nad możliwościami wykorzystania zwrotu „z zastrzeżeniem" w legislacji. Dotychczasowe wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa zostają w artykule zaprezentowane w kolejności uwarunkowanej oceną dopuszczalności sięgania po wspomniany konstrukt słowny w prawodawstwie – od szerokiej akceptacji aż do negacji. Biorąc pod uwagę przeznaczenie niniejszego tomu i jego charakter w zamierzeniu podręcznikowy, taki porządek części sprawozdawczej wydaje się uzasadniony[2]. Następna część tekstu zawiera analizę porozumienia międzyinstytucjonalnego, wypracowanego przez praktyków legislacji, ukazując zarówno jego nowatorstwo w zakresie różnych słownych form „zastrzeżeń", jak i pewną niedoskonałość zaproponowanych rozwiązań. Ostatnim fragmentem niniejszego tekstu jest podsumowanie, w którym zdecydowano się zawrzeć kilka uwag, pretendujących do miana rekomendacji lub zaleceń, mogących znaleźć zastosowanie w praktyce legislacyjnej.

Zwrot „z zastrzeżeniem" w kontekście dyrektywy techniki prawodawczej określonej w § 23 ust. 3 ZTP – uwagi wprowadzające

Ustalenie pierwszego przypadku posłużenia się w polskiej legislacji zwrotem „z zastrzeżeniem" nie wydaje się obecnie możliwe. Zarazem, choć trudno z całą pewnością stwierdzić, że to sformułowanie pojawiło się w tekstach aktów normatywnych w związku z zaaprobowaniem w prawodawstwie reguły znajdującej obecnie wyraz pod postacią § 23 ust. 3 ZTP, wydaje się, że to właśnie zapotrzebowanie na sygnalizację rozmaitych powiązań pomiędzy rozlokowanymi po całym systemie prawa przepisami wzbudziło zainteresowanie słownymi możliwościami wskazywania istnienia takich relacji. Nie ulega wątpliwości, że nie zawsze dyrektywa techniki

[2] Legislatorzy korzystają zarówno z ustaleń doktryny, jak i zbiorów praktycznych wskazań wypracowanych wewnątrz własnego środowiska. Bardziej istotna niż różnorodzajowość źródła argumentacji na rzecz przyjęcia bądź odrzucenia danego rozwiązania legislacyjnego jest zatem chęć wyróżnienia argumentów wspierających możliwość skorzystania ze zwrotu „z zastrzeżeniem" bądź argumentów utrudniających, czy wręcz potępiających sięganie po tę formułę w projektowanym akcie normatywnym, proponowanej poprawce lub przygotowywanej opinii prawnej.

prawodawczej zakodowana w § 23 ust. 3 ZTP może znaleźć zastosowanie. Współczesne prawodawstwo, wymagające jednocześnie szczegółowości i zdolności tworzenia syntaktycznych i treściowych połączeń z już obowiązującą treścią normatywną zawartą w szeregu różnych aktów normatywnych, rzadko pozwala na zaistnienie sytuacji, w której zarówno wszelkie wyjątki od któregoś z elementów przepisu szczegółowego, jak i uściślenia któregoś z elementów takiego przepisu mogą zostać zamieszczone bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym. **Jeżeli jednak możliwe jest umiejscowienie przepisu powodującego uściślenie albo wprowadzającego wyjątek od któregoś z elementów przepisu szczegółowego bezpośrednio po takim przepisie szczegółowym, to w myśl § 23 ust. 3 ZTP nie ma już potrzeby dodatkowego sygnalizowania zachodzącej między nimi relacji. Sama „składnia legislacyjna" daje wówczas wyraźny znak interpretatorowi, że ma do czynienia z przepisami wzajemnie powiązanymi. Dlatego też w takim przypadku niepoprawnym z punktu widzenia techniki legislacyjnej jest zabieg polegający na „zabezpieczeniu" sposobu i przebiegu rozumowania interpretatora poprzez dodanie zwrotu „z zastrzeżeniem".** Poniższy przykład może posłużyć jako ilustracja opisywanego problemu.

Przykład 1:

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121)

Art. 15.

(…)

3. Podstawę ustalenia linii brzegu stanowi dostarczony przez wnioskodawcę projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, który, **z zastrzeżeniem ust. 4**, zawiera:

1) opis uwzględniający oznaczenie wnioskodawcy, ze wskazaniem jego siedziby i adresu, przyjęty sposób ustalenia projektowanej linii brzegu, ustalenie stanu prawnego nieruchomości objętych projektem z oznaczeniem właścicieli wraz ze wskazaniem ich siedziby i adresu oraz stan stosunków wodnych na gruntach przylegających do projektowanej linii brzegu;

2) mapę inwentaryzacji powykonawczej budowli regulacyjnych lub zaktualizowaną kopię mapy zasadniczej, w skali, w jakiej jest sporządzony projekt regulacji wód śródlądowych, lub w skali 1:500, 1:1000, 1:2000 albo 1:5000, z wykazaniem:

a) punktów stałych osnowy poziomej nawiązanych do sieci państwowej,

b) granicy stałego porostu traw,

c) krawędzi brzegów, przymulisk, odsypisk i wysp,

d) proponowanej linii brzegu.

4. Organ, o którym mowa w ust. 2, może, w drodze decyzji, zwolnić wnioskodawcę, na jego wniosek, z obowiązku zawarcia w projekcie niektórych informacji, o których mowa w ust. 3.

Artykuł 15 ust. 4 przywołanej ustawy, zgodnie z § 23 ust. 3 ZTP, wchodzi w relację z art. 15 ust. 3 tej samej ustawy i modyfikuje normę dającą się wyinterpretować z art. 15 ust. 3. Interpretator tekstu prawnego, znający już choćby podstawowe reguły wykładni, nie może w jej toku pomi-

nąć treści art. 15 ust. 4. Dlatego też, mając na uwadze elementarną, ugruntowaną wiedzę o wykładni prawa, sięgnięcie podczas interpretacji art. 15 ust. 3 do art. 15 ust. 4 byłoby konieczne nawet wówczas, gdyby w art. 15 ust. 3 nie zamieszczono zwrotu „z zastrzeżeniem".

Poszukując racjonalnego uzasadnienia dla przywołanego brzmienia art. 15 ust. 3, można jedynie przyjąć, że prawodawca kierował się swoistą zasadą ograniczonego zaufania do interpretatora. Biorąc pod uwagę, że w polskim prawoznawstwie utrwalone i niekwestionowane jest przekonanie o korespondencji reguł redagowania tekstu prawnego i wykładni prawa[3], takie wytłumaczenie trudno uznać za wystarczające, co prowadzi do wniosku, że zwrot „z zastrzeżeniem" spowodował zaistnienie redakcyjnej wady[4] art. 15 ust. 3.

Mankamenty związane z wykorzystaniem zwrotu „z zastrzeżeniem" mogą pojawić się także w tych przypadkach, w których nie będzie znajdowała zastosowania technika legislacyjna uwzględniona w § 23 ust. 3 ZTP, a więc tam, gdzie przepis powodujący uściślenie albo wprowadzający wyjątek od któregoś z elementów przepisu szczegółowego został umiejscowiony poza bezpośrednim sąsiedztwem danego przepisu szczegółowego, w którym poczyniono „zastrzeżenie".

Przykład 2:

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1580 z późn. zm.)

Art. 78. 1. Zarządzający lotniskiem ma prawo zatrzymać statek powietrzny tymczasowo w celu zabezpieczenia roszczenia z tytułu opłat lotniskowych należnych od użytkownika statku powietrznego i szkód wyrządzonych przez niego na lotnisku, **z zastrzeżeniem art. 156**.

Art. 156. 1. Obce statki powietrzne korzystają w Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie i na warunkach określonych w przepisach międzynarodowych, z wyłączenia spod zajęcia, zatrzymania i innych działań prawnych z tytułu naruszenia patentu, rysunku lub wzoru oraz z wyłączenia spod zajęcia zabezpieczającego roszczenie.

2. Przepisy ust. 1 stosuje się na zasadzie wzajemności również do statków powietrznych mających przynależność państw niebędących stronami odpowiednich umów międzynarodowych.

3. Przepisy ust. 1 stosuje się również do polskich statków powietrznych wykonujących regularne przewozy lotnicze.

W powyższym przykładzie występuje relacja pomiędzy art. 156 i art. 78 ust. 1 polegająca na tym, że art. 156 modyfikuje zakres podmiotów podlegających kompetencji zarządzającego lotniskiem określonej w art. 78 ust. 1. Z uwagi na „odległość" dzielącą w strukturze ustawy – Prawo

[3] Korespondencja ta jest chętnie podkreślana w literaturze (zob. np. S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, SP 1985, nr 3–4, s. 85–86) i orzecznictwie (zob. np. wyrok NSA z 13 października 2005 r., sygn. akt II FSK 642/05).

[4] Z punktu widzenia ZTP „jedynie" wady, a nie błędu, gdyż brak w ZTP reguły zabraniającej dodatkowego podkreślania czy wzmacniania relacji między przepisami. Jest to istotne, ponieważ jak trafnie zauważa A. Brożek, „język polski odróżnia pojęcie wady – od pojęcia błędu. Wada czegoś – to cecha tego czegoś, obniżająca wartość (…) tego czegoś. Błąd popełniony przez kogoś – to czyn będący nieświadomym wykroczeniem przeciwko pewnej regule" (A. Brożek, *Błędy logiczne w wypowiedziach a skuteczna komunikacja*, „Przegląd Humanistyczny" 2010, nr 4, s. 37).

lotnicze obie wskazane jednostki redakcyjne i oznaczone nimi przepisy bez wątpienia nie może znaleźć zastosowania dyrektywa określona w § 23 ust. 3 ZTP. Kwalifikując opisywaną relację z perspektywy wyznaczonej wskazanym przepisem ZTP, trudno mówić o wadzie techniczno-legislacyjnej. Prawodawca wprost wskazuje przepis modyfikujący usytuowany w dalszej części ustawy. Z punktu widzenia techniki prawodawczej zostaje wprowadzona nowa dla interpretatora informacja, której bez zwrotu „z zastrzeżeniem art. 156" nie można byłoby odtworzyć z brzmienia samego art. 78 ust. 1. Jednak posiłkując się wiedzą o regułach wykładni, interpretator powinien w toku interpretacji art. 78 ust. 1 natrafić na art. 156 także wtedy, gdyby art. 78 ust. 1 nie zawierał sformułowania „z zastrzeżeniem art. 156"[5]. Co więcej, dodawanie zwrotu „z zastrzeżeniem" nie ma wartości normatywnej, powodując naruszenie § 11 ZTP, jako że przepisy art. 156 i tak byłyby, nawet w przypadku nieodnalezienia ich w toku jakiejś wykładni operatywnej, ze względu na swoją treść i umocowanie w systemie prawa, przepisami modyfikującymi art. 78 ust. 1. Byłoby tak nawet wtedy, gdyby art. 156 znajdował się np. w innej ustawie lub rozporządzeniu jako akcie normatywnym stanowionym przez organy UE.

Zarysowane w tej części wywodu wstępne spostrzeżenia prowadzą do zasadniczego problemu – ustalenia roli „zastrzeżeń" w legislacji jako jednego z czynników pozwalających zachować balans pomiędzy normatywnością a informatywnością tekstu prawnego[6]. Przegląd poglądów

[5] Art. 156 jest przepisem modyfikującym (modyfikatorem) art. 78 ust. 1. Zgodnie z cieszącą się szeroką aprobatą derywacyjną koncepcją wykładni prawa interpretator powinien poszukiwać modyfikatorów m.in. w poprzedzających i dalszych przepisach szczegółowych, w przepisach intertemporalnych, przepisach innych aktów tematycznie związanych z tematyką danego przepisu poddawanego modyfikacji, a także w aktach unijnych (Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 289). W literaturze zwrócono jednak uwagę, że w praktyce procesu stosowania prawa nie zawsze odnajdywane są wszystkie modyfikatory. Zdaniem S. Lewandowskiego „(…) rekonstrukcja pełnej normy prawnej, dokonana z uwzględnieniem wszystkich przepisów, które mogą okazać się modyfikatorami przepisu centralnego, wystąpić może jedynie przy wykładni doktrynalnej i to też nie w każdym przypadku. Wykładnia dokonywana w procesie stosowania prawa, czyli wykładnia operatywna, ma odmienny charakter także i w tej materii. W toku wykładni nie następuje wyinterpretowanie w pełni rozwiniętej normy prawnej, lecz jedynie normy ograniczonej do elementów, które są niezbędne do podjęcia decyzji stosowania prawa w ramach rozpatrywanego konkretnego przypadku" (S. Lewandowski, *Cavendum est a fragmentis. O wymogu niefragmentarycznej interpretacji tekstu prawnego*, (w:) D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska (red.), *Język prawny i prawniczy. I Kongres ogólnopolski*, Warszawa 2017, s. 135).

[6] Informatywność tekstu prawnego jest różnie pojmowana w literaturze teoretycznoprawnej. Przykładowo W. Cyrul wskazuje, że „(p)ojęcie informatywności tekstu prawa najlepiej wyjaśnić w kontekście rozważań nad zagadnieniem zupełności systemu prawa. (…) Postulat zupełności systemu prawa zakłada (…) z definicji, że w systemie nie ma luk. Innymi słowy, zawiera wszelką informację na temat tego, co ustawodawca uregulował i tego, co ma być regulowane prawnie, tzn. zawiera wszelkie informacje prawnie relewantne" (W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych na tworzenie i stosowanie prawa*, Warszawa 2012, s. 182). W nowszej pracy ten sam autor, wspólnie z J. Dudą, J. Opiłą i T. Pełech-Pilichowskim, zdaje się uszczegóławiać rozumienie zagadnienia informatywności tekstu prawa, zestawiając informacyjność absolutną tekstu prawa z informacyjnością relacyjną tekstu prawa. Stwierdza przy tym, że „(w) ujęciu relatywnym informacyjność tekstu prawa jest zdolnością tego tekstu do dostarczania różnym odbiorcom informacji, jakiej potrzebują do spełniania swoich ról lub do realizacji swoich interesów" (W. Cyrul, J. Duda, J. Opiła, T. Pełech-Pilichowski, *Informatyzacja tekstu prawa. Perspektywy zastosowania języków znacznikowych*, Warszawa 2014, s. 74), zaś „(…) informacyjność tekstu prawa w sensie absolutnym jest funkcją jego zupełności semantycznej, czyli tekst prawa byłby informacyjny w sensie absolutnym, o ile nie byłoby w nim luk" (ibidem, s. 74). Z tą dystynkcją łączy się istotne spostrzeżenie, że „(…) stopień informatywności prawa w sensie relatywnym jest funkcją zdolności tekstu prawa do udostępniania informacji prawnej poszukiwanej przez użytkownika tekstu" (ibidem, s. 74). Zarazem wspomniani autorzy trafnie wskazują, że „(…) podnoszenie in-

przedstawicieli nauki prawa pozwala stwierdzić w tym miejscu, nieco wyprzedzając prowadzone rozważania, że w prawoznawstwie zgłoszone zostały liczne sposoby rozumienia zwrotu „z zastrzeżeniem" i różne oceny dopuszczalności posługiwania się nim przez legislatorów. Ta różnorodność wyznacza konieczność zgłębienia literatury z zakresu legisprudencji. Dodatkowo zakaz wykładni *per non est*[7] nie pozwala na truistyczne stwierdzenie, że jakiekolwiek przejawy wyrażania „zastrzeżeń" są po prostu zbędne w tekstach aktów normatywnych. Potrzebę dokonania bliższej analizy teoretycznoprawnych wypowiedzi na temat zwrotu „z zastrzeżeniem" w tekstach aktów normatywnych wzmacnia więc również korespondencja reguł wykładni z regułami techniki prawodawczej.

Uwagi teoretycznoprawne co do znaczenia zwrotu „z zastrzeżeniem" w legislacji i wyrażana w nich ocena dopuszczalności posługiwania się w prawodawstwie zwrotem „z zastrzeżeniem"

W pracach teoretycznoprawnych podejmujących problematykę technicznolegislacyjną można zaobserwować odmienne postawy względem kwalifikacji poprawności zwrotu „z zastrzeżeniem" jako składnika przepisów prawnych. W nowszych publikacjach z tego zakresu nauki prawa występuje szerokie, wprost wyrażone przyzwolenie na posługiwanie się analizowanym sformułowaniem w legislacji. Stwierdza się przy tym, że skorzystanie z frazy „z zastrzeżeniem" w połączeniu z odesłaniem do przepisu prawnego dla osiągnięcia wyrażenia uściślenia albo wyjątku w tym przepisie prawnym niesąsiadującym bezpośrednio z przepisem modyfikowanym jest uwarunkowane odstąpieniem z jakiegoś ważnego powodu od zasady wyrażonej w § 23 ust. 3 ZTP[8]. Pomijając brak sprecyzowania, co w takim przypadku należy rozumieć przez „ważny powód", trudno zrekonstruować przesłanki przemawiające za prezentowanym tu stanowiskiem, które, co szczególnie zasługuje na podkreślenie, ma charakter zdecydowanej rekomendacji, wręcz nakazu, gdyż G. Wierczyński zaznacza, że „(…) należy (…) odesłać za pomocą takich zwrotów, jak: (…) z »zastrzeżeniem«". Gdyby legislatorzy literalnie odczytywali zalecenie cytowanego autora, to każdy przepis przewidujący wyjątek lub uściślenie, oddzielony choćby jednym przepisem – a więc np. jednym ustępem w ramach danego artykułu – nieprzewidującym wyjątku lub uściślenia od przepisu, od którego taki wyjątek lub do którego takie uściślenie przewidziano, musiałby być „zapowiadany" za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem". Taki zaś sposób redagowania tekstu prawnego przyczyniłby się nie tylko do zwiększenia żmudności rzemiosła

formacyjności w sensie absolutnym wcale nie musi podnosić automatycznie informacyjności tekstu prawa w sensie relacyjnym i na odwrót" (ibidem, s. 74). Co więcej, „(…) próby zapisania i uporządkowania informacji prawnej w sposób podnoszący sprawność jej odszukiwania powodować mogą redundancję informacji w tekście prawa lub problemy kwalifikacyjne i interpretacyjne" (ibidem, s. 74). To ostatnie spostrzeżenie wprost ukazuje potencjalne konsekwencje nieroztropnego posługiwania się zwrotem „z zastrzeżeniem", który służy jedynie zwiększeniu informacyjności w ujęciu relatywnym. W dalszej części niniejszego artykułu wszelkie wzmianki o informowaniu czy poinformowaniu odnoszą się właśnie do informacyjności w ujęciu relacyjnym.

[7] Dyrektywa zakazująca wykładni *per non est* zabrania prowadzenia interpretacji przepisów prawnych w taki sposób, by pewne ich fragmenty okazały się zbędne (zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 122–123).

[8] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 183.

technicznolegislacyjnego, ale także do zmniejszenia przejrzystości[9] tekstu prawnego. Z drugiej strony, przy zachowaniu pełnej konsekwencji redakcyjnej i wyeliminowaniu przypadków omyłkowego niezamieszczenia zwrotu „z zastrzeżeniem" w każdej wymagającej jego pojawienia się, zgodnie ze stanowiskiem G. Wierczyńskiego, sytuacji, interpretator uzyskiwałby bezcenną interpretacyjnie informację – o tym, który przepis jest tym uściślającym lub uwyjątkowiającym, a który nie otrzymał od prawodawcy takiego statusu względem przepisu zawierającego tak użyty zwrot „z zastrzeżeniem". Przy obecnym stopniu zaangażowania narzędzi informatycznych do pracy technicznolegislacyjnej wydaje się jednak, że analizowany tu postulat G. Wierczyńskiego jest trudny do spełnienia, a w każdym razie nie w sposób pozwalający z pełnym przekonaniem wypracować maksymę interpretacyjną, do której omawiana teza G. Wierczyńskiego wydaje się dążyć.

Pogląd G. Wierczyńskiego co do stosowania formuły „z zastrzeżeniem" przybiera nieco inną postać w dalszej części jego szerokiego i wnikliwego zarazem komentarza do ZTP. Odnosząc się w swojej pracy do § 156 ZTP, G. Wierczyński zauważa, że odesłanie za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem" jest specyficznym odesłaniem[10]. O ile takie spostrzeżenie nie stoi jeszcze w konflikcie z zaleceniem wyrażonym we wcześniejszej części pracy G. Wierczyńskiego, o tyle jego dalsze uwagi towarzyszące omawianiu § 156 ZTP, a poświęcone zwrotowi „z zastrzeżeniem" wywołują wątpliwość co do ich zgodności z uprzednio wyrażonym poglądem. Autor ten wyróżnia bowiem dwie funkcje techniki odesłania za pomocą frazy „z zastrzeżeniem", wskazując, że dzięki jej zastosowaniu: „1) zwraca się uwagę odbiorcy tekstu na wyjątek od danej zasady; 2) rozstrzyga się relację pomiędzy określonymi przepisami, czyniąc z przepisu odesłania *lex specialis* względem przepisu odsyłającego"[11].

Pierwsza z funkcji wyraźnie zawęża katalog przypadków, w których legislator może posłużyć się analizowanym zwrotem. Chodzi bowiem jedynie o zapowiedź przepisu będącego wyjątkiem, w dodatku nie od każdego przepisu, a jedynie od zasady, przy czym rozumienie „zasady" nie zostało tutaj sprecyzowane[12]. Ponadto w wypowiedzi G. Wierczyńskiego o tej pierwszej funkcji zwrotu „z zastrzeżeniem" w odesłaniu można mieć wątpliwość również co do zakresu pojęcia „wyjątek"; wydaje się jednak, że nie należy łączyć go z „wyjątkiem" w znaczeniu takim, jakie prawodawca przypisał mu na gruncie § 23 ust. 3 ZTP[13]. Widać zatem, że w komentarzu do § 156 ZTP

[9] W literaturze można spotkać inne nazwy tej własności tekstu prawnego. Na przykład A. Choduń posługuje się określeniem „czytelność" (zob. A. Choduń, *Postulat jasności prawa. Plain language czy praca edukacyjna*, „Krytyka Prawa" 2018, nr 3, s. 230).

[10] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 794.

[11] Ibidem, s. 794.

[12] Szeroko o różnym rozumieniu zasad prawa zob. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, (w:) A. Bałaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011; G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, passim.

[13] W tym paragrafie ZTP wyraźnie bowiem mowa o wyjątku od któregoś z **elementów** przepisu szczegółowego, a nie od całego przepisu. Gdyby jednak przyjąć, że w komentarzu do § 156 ZTP G. Wierczyńskiemu chodziło o wyjątek właśnie od któregoś z elementów przepisu szczegółowego, to istotnemu zmodyfikowaniu uległoby zalecenie G. Wierczyńskiego wyrażone w odniesieniu do wyjątków przy okazji komentowania § 23 ZTP, które należałoby pojmować następująco: jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowe-

dochodzi do daleko idącej zmiany rekomendacji G. Wierczyńskiego odnoszącej się do zwrotu „z zastrzeżeniem" w stosunku do jego wypowiedzi zawartej w komentarzu do § 23 ZTP. Autor ten przechodzi bowiem z rozważań o przepisach, jak się wydaje, modyfikujących i modyfikowanych, zawartych w komentarzu do § 23 ZTP[14], do rozważań o przepisach szczególnych i ogólnych[15].

Druga funkcja potencjalnie pełniona przez zwrot „z zastrzeżeniem" w propozycji G. Wierczyńskiego jest jeszcze bardziej interesująca. Po pierwsze dlatego, że dotyka ona problemu różnicy pomiędzy *legis specialis* a przepisem modyfikującym. Ten problem, z racji zamiaru ścisłego potraktowania tematu niniejszego opracowania, nie będzie tutaj dalej zgłębiany, choć pozostaje z nim w związku. Należy jedynie odnotować, że ta kwestia, istotna dla legisprudencji i techniki prawodawczej, doczekała się wnikliwych spostrzeżeń w nauce prawa[16]. Po drugie dlatego, że wiąże się z ważkim zagadnieniem możliwości i potrzeby rozstrzygania przez prawodawcę kwestii interpretacyjnych, należących już raczej do sfery stosowania prawa, a nie jego tworzenia. **Nie jest bowiem nadal ustalone, ani tym bardziej oczywiste w teorii prawa, czy prawodawca ma wspomagać proces wykładni w ten sposób, że będzie nie tylko prawidłowo formułował przepisy, właściwie umieszczał je w strukturze aktu, dbał o odpowiednią *vacatio legis*, ale także zamieszczał wykraczającą poza kwestie intertemporalne zwerbalizowaną informację o relacji między przepisami, a także o pozycji danego przepisu w tej relacji.** Innymi słowy, wskazywana przez G. Wierczyńskiego druga funkcja zwrotu „z zastrzeżeniem" zdaje się wprowadzać pewną metanormę do tekstu prawnego, która ma porządkować relacje treściowe między przepisami prawnymi, a finalnie (po przeprowadzeniu wykładni) między normami prawnymi. Chodzi zatem nie o wypracowanie jakiejś nowej reguły kolizyjnej, a jedynie, czy też aż, o wskazanie na potrzeby reguły kolizyjnej porządku treściowego, który z przepisów jest przepisem szczególnym. Zabiegi technicznolegislacyjne mające do spełnienia tego rodzaju zadanie są znane i aprobowane. Klasycznie przyjmują one w legislacji postać jedynie strukturalną (właściwa kolejność przepisów, prawidłowe stosowanie jednostek redakcyjnych i systema-

go przewiduje się wyjątki, przepis formułujący wyjątki niezamieszczony bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym może zostać wskazany w przepisie szczegółowym przez zawarte w tym ostatnim przepisie odesłanie do przepisu formułującego wyjątek za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem przepisu formułującego wyjątek".

[14] Dla ścisłości zaznaczyć jednak należy, że G. Wierczyński w ogóle nie posługuje się przy tej okazji nazwami „przepis modyfikujący" i „przepis modyfikowany", a jedynie sformułowaniem „przepis, od którego przewidziano wyjątek lub uściślenie zamieszczone niebezpośrednio po tym przepisie" (G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie…*, op. cit., s. 183). Wydaje się, że przyjąć można stojące za nim wskazanie raczej na zamiar odnoszenia się do przepisów modyfikujących i przepisów modyfikowanych niż do przepisów szczególnych i ogólnych.

[15] Już sam brak pewności co do zakresu odniesienia uwag G. Wierczyńskiego o zwrocie „z zastrzeżeniem", sformułowanych przy okazji komentowania § 23 ZTP i § 156 ZTP, wzbudzić może wątpliwości legislatora korzystającego z pracy wzmiankowanego autora podczas analizowania zasadności występowania zwrotu „z zastrzeżeniem" w opiniowanej lub redagowanej ustawie.

[16] A. Choduń, *Lex specialis i lex generalis a przepisy modyfikujące*, (w:) A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010, s. 215–225; M. Hermann, *Zbieg przepisów prawnych jako problem interpretacyjny*, (w:) M. Hermann, S. Sykuna (red.), *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, Warszawa 2016, s. 167–204.

tyzacyjnych oraz poprawne nazywanie tych ostatnich), a nie werbalną. Jednakże wzrastający poziom skomplikowania aktów normatywnych i występujących między nimi powiązań powoduje, że takie niewypowiedziane wprost określanie relacji treściowych między przepisami często, jak się wydaje, przestaje wystarczać. Dostrzegł to w niedawnej publikacji S. Peszkowski, który poddał analizie przepisy prawne zawierające sformułowanie skonstruowane według następującego – w uproszczeniu – schematu: „Przepisy X nie naruszają przepisów Y"[17]. Autor ten trafnie podał w wątpliwość (a następnie podjął się próby jej rozwiania), „(…) w jakim celu ustawodawca autorytatywnie, *expressis verbis* wypowiada się o braku kolizji między normami. *Prima facie* jeżeli normy nie pozostają w kolizji, to przepis taki *eo ipso* jest zbędny, a z kolei jeżeli pozostają w kolizji, to zniesienie tej kolizji następowałoby w sposób wyłącznie deklaratywny, a więc nie usuwałoby rzeczywistej niespójności w systemie prawa"[18]. Podobnie sprawa przedstawia się w przypadku przepisów tworzących relację *lex specialis – lex generalis*. Tutaj również relatywnie łatwo w wyniku należycie przeprowadzonej wykładni można stwierdzić, który przepis ma charakter przepisu szczególnego, a który przepisu ogólnego. Zawsze jednak w jednostkowym przypadku może zaistnieć niepewność co do statusu danego przepisu z punktu widzenia reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali* i jej pochodnych[19], dlatego też propozycja G. Wierczyńskiego wykazuje znaczny potencjał, z zastrzeżeniem wszakże trudności w konsekwentnym, każdorazowym markowaniu „szczególności" danego przepisu. Co więcej, aby zgodzić się, że druga z zaproponowanych przez G. Wierczyńskiego funkcji zwrotu „z zastrzeżeniem" w przepisach odsyłających zasługuje na akceptację, należałoby jednoznacznie określić, czy autor ten podziela pogląd o tożsamości przepisu szczególnego z przepisem modyfikującym, czy stoi na stanowisku, że takie rodzaje przepisów nie są tożsame. Konsekwencje takiej aprobaty byłyby bowiem bardzo daleko idące, gdyż pełnienie takiej funkcji zwrotu „z zastrzeżeniem" byłoby równoznaczne z przyznaniem, że w konstrukcji odsyłającej pełni on funkcję normatywną – jako nie tylko wskazujący interpretatorowi lokalizację przepisu „zastrzeganego", ale i określający jego status, czy też rolę względem przepisu „zastrzegającego" na potrzeby interpretacji obu tych przepisów.

Na przeciwległym biegunie poglądów co do dopuszczalności zamieszczania w przepisach prawnych zwrotu „z zastrzeżeniem" sytuują się wypowiedzi S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego. Zostały one sformułowane w odniesieniu do następującego przykładu:

Przykład 3:

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. z 1998 r. poz. 176)

Art. 24. 1. Rozporządzenia wojewody, **z zastrzeżeniem art. 25 ust. 1 i 2**, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym; dzień wydania dziennika jest dniem ich prawne-

[17] S. Peszkowski, *Kilka uwag o przepisach stanowiących o nienaruszaniu się przepisów*, (w:) M. Kłodawski (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Warszawa 2018, s. 143–166.

[18] Ibidem, s. 150–151.

[19] Chodzi m.in. o regułę *lex posterior generalis non derogat legi anteriori speciali* (zob. K. Ziemski, *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego*, „RPEiS" 1978, nr 40, z. 2, s. 7 i n.).

go ogłoszenia.

(…)

Art. 25. 1. Rozporządzenia porządkowe wojewody ogłasza się przez ich publikację w środkach masowego przekazywania oraz w drodze obwieszczeń (plakatów) lub w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Rozporządzenia te wchodzą w życie z dniem takiego ogłoszenia.

2. W przypadkach kiedy z istoty regulacji zawartej w rozporządzeniu wojewody, wydanym na podstawie upoważnienia udzielonego w ustawie szczególnej, wynika, że zwłoka w wejściu w życie takiego rozporządzenia mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia obywateli, wojewoda może zarządzić ogłoszenie i wejście w życie takiego rozporządzenia w trybie i na zasadach określonych w ust. 1.

(…)

Zauważyć należy podobieństwo **przykładu 3** do **przykładu 2** pod względem obecności zwrotu „z zastrzeżeniem" nienaruszającej § 23 ust. 3 ZTP[20]. Pomimo to według S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego „(w)ydaje się, niestety, że mało czytelne jest użycie zwrotu »z zastrzeżeniem« (w art. 24 ust. 1)"[21].

Łagodna krytyka posługiwania się sformułowaniem „z zastrzeżeniem" w legislacji została rozwinięta przez S. Wronkowską i M. Zielińskiego w ich późniejszej pracy stanowiącej komentarz do ZTP. Wprawdzie w komentarzu tych autorów do § 23 ZTP nie zamieszczono uwag o sceptycznym nastawieniu względem „zastrzeżeń", ale pośrednio tego rodzaju stanowisko zostało wyrażone w dalszej części wzmiankowanej pracy. W komentarzu S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego odnoszącym się do § 156 ZTP, który dotyczy rodzajów przepisów odsyłających, natrafić można na fragment poświęcony odesłaniom wskazującym powiązania między przepisami. S. Wronkowska i M. Zieliński stwierdzają w nim, że „(t)aka technika odesłań ogromnie ułatwia interpretację tekstu prawnego pod warunkiem, że w jakimś jednym przepisie wskazuje się wszystkie inne, które mają z nim związek i są istotne dla wyinterpretowania normy, oraz że tę technikę stosuje się konsekwentnie. W innych przypadkach korzyści z jej zastosowania są wątpliwe i należałoby z niej raczej zrezygnować"[22]. Zacytowane spostrzeżenia nie są wprost wymierzone przeciwko technice polegającej na odsyłaniu „z zastrzeżeniem", ale oba wymogi stawiane odesłaniom, które ze względu na pełnione funkcje można nazwać „indykatywnymi", zwykle nie są spełniane przez przepisy, w których legislator skorzystał ze zwrotu „z zastrzeżeniem". Trudno wszak wymagać, aby w każdym jednostkowym przypadku formułowania przepisu pozostającego w związku z innymi przepisami[23], po zawartej w nim frazie „z zastrzeżeniem" zawsze następowało umiesz-

[20] Odpowiednikiem § 23 ust. 3 ZTP w chwili obowiązywania przepisów ustawy składających się na przykład 3 był § 19 ust. 2 „Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. (M.P. 1991 nr 44 poz. 310).

[21] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 16.

[22] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 302.

[23] Zauważyć należy, że S. Wronkowska i M. Zieliński wprost nie wypowiadają się o przepisach modyfikujących i modyfikowanych, lecz o przepisach „pozostających w związku i istotnych dla wyinterpretowania

czenie bezwzględnie wszystkich obowiązujących w danym momencie modyfikatorów danego przepisu czy przepisów względem niego szczególnych. „Wszystkie inne" przepisy to również te hierarchicznie i dziedzinowo spoza aktu zawierającego przepis poddawany modyfikacjom. Wymaganie od legislatorów konsekwencji w korzystaniu ze zwrotu „z zastrzeżeniem", zwłaszcza przy zachowaniu dążenia do zamarkowania za jego pomocą wszystkich przepisów „mających związek z przepisem odsyłającym i istotnych dla wyinterpretowania normy", wydaje się więc zbyt daleko idące, zwłaszcza w systemie stanowienia prawa nieomal pozbawionym wsparcia odpowiednimi programami komputerowymi, a tak w stanie obecnym przedstawia się polska legislatywa[24]. Ocena taka jest uzasadniona także przez konsekwencje omyłkowego pominięcia jakiegoś przepisu, który z uwagi na swoje brzmienie winien zostać „zastrzeżony". **W razie przeoczenia i wskazania tylko niektórych spośród obowiązujących przepisów szczególnych lub przepisów modyfikujących może powstać opierające się na założeniu o racjonalności prawodawcy mylne przeświadczenie po stronie interpretatora, że poza wskazanymi, „zastrzeżonymi" przepisami brak przepisów szczególnych lub przepisów modyfikujących względem przepisu zawierającego zwrot odsyłający indykatywnie, co może przyczynić się do wadliwej interpretacji.** Dlatego też obecnie postulat rezygnacji ze zwrotu „z zastrzeżeniem", wyłaniający się w przypadku braku spełnienia warunków stawianych technice odesłań indykatywnych przez S. Wronkowską i M. Zielińskiego, wydaje się silniej uzasadniony niż rekomendacja korzystania z odesłań indykatywnych zawierających zwrot „z zastrzeżeniem".

Na jeszcze inne wątpliwości pojawiające się podczas napotykania w tekście prawnym zwrotu „z zastrzeżeniem" zwraca uwagę opinia z 2005 r. zamieszczona na stronie internetowej Rady Języka Polskiego, przygotowana przez ówczesną sekretarz Komisji Języka Prawnego A. Choduń[25]. Zestawiając tę opinię z dotychczas tu zreferowanymi poglądami G. Wierczyńskiego oraz S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego, zauważyć można wyraźne opowiedzenie się w jej treści za poglądem stojącym u podstaw uwag S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego, tj. za powiązaniem formuły „z zastrzeżeniem" z sygnalizacją przepisów modyfikujących, a nie *leges speciales*. W przywołanej opinii stwierdza się wyraźnie, że „(w) ostatnich kilku latach wytworzył się taki zwyczaj legislacyjny, że co najmniej niektóre z przepisów modyfikujących wskazuje się przez użycie, w przepisie centralnym, wyrażenia »z zastrzeżeniem«, wskazując (co najmniej niektóre) przepisy modyfikujące przepis centralny"[26]. Ta opinia wydaje się również potwierdzać dostrzeżenie indykatywnej

normy".

[24] Ze wskazaniem wszakże na próby zapewnienia wspomagania czynione w praktyce procesu legislacyjnego poprzez korzystanie z po części zautomatyzowanych szablonów aktów normatywnych (https://rcl.gov.pl/szablon-do-pobrania, dostęp: 9.09.2019) czy formatu XML. Wśród wypowiedzi o możliwościach szerszego wykorzystywania narzędzi informatycznych w procesie stanowienia prawa na uwagę zasługują liczne prace W. Cyrula, napisane samodzielnie (W. Cyrul, *Wpływ procesów…*, op. cit., s. 263 i n.) i wspólnie z innymi autorami (W. Cyrul, J. Duda, J. Opiła, T. Pełech-Pilichowski, *Informatyzacja tekstu…*, op. cit., s. 138 i n.).

[25] *Opinia na temat wyrażenia z „zastrzeżeniem"*, opublikowana w „Komunikatach Rady Języka Polskiego" nr 1(16)/2005, a także na stronie internetowej Rady Języka Polskiego: http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=159:opinia-na-temat-wyraenia-z-qzastrzeeniemq&catid=63&Itemid=81 (dostęp: 9.09.2019).

[26] Ibidem.

funkcji odesłania, pełnionej przez sformułowanie „z zastrzeżeniem". Dodatkowo poczyniona zostaje jednak uwaga, której nie wyrażono w pracy S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego, dotycząca możliwości dwojakiego rodzaju modyfikacji. W opinii dostrzeżono, że sama sygnalizacja nie precyzuje, czy modyfikator ma charakter rozszerzający, czy zwężający, albowiem „(t)o, czy w efekcie uwzględnienia przepisu modyfikującego powstanie sytuacja zwężenia zakresu obowiązków zawartych w przepisie centralnym, czy ich rozszerzenie, zależy od treści tego przepisu, którego uwzględnienie owo zastrzeżenie wymaga"[27]. Tym samym ukazana została potencjalna dwurodzajowość sytuacji interpretacyjnej, na której istnienie wskazuje użycie zwrotu „z zastrzeżeniem"[28].

W opinii zamieszczonej na stronie internetowej Rady Języka Polskiego *novum* względem wypowiedzi G. Wierczyńskiego oraz S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego w odniesieniu do zwrotu „z zastrzeżeniem" stanowi również postulat zastąpienia tego zwrotu zwrotem „z uwzględnieniem". Postulat ten opiera się na argumencie słownikowym[29] oraz wyłaniającym się z wiedzy o interpretacji prawniczej dostrzeżeniu, że **zarówno w przypadku uszczuplenia, jak i powiększenia zakresu dyspozycji lub liczby adresatów normy przepis powodujący tę sytuację musi być „uwzględniony" (a nie „zastrzeżony") w wykładni, a dopiero później może nastąpić „działanie" tego przepisu, które może być różne.** W pewnym stopniu można więc przyznać, że omawiany tu postulat pozostaje w zgodzie po części nie tylko ze stanowiskiem G. Wierczyńskiego[30], ale i po części ze stanowiskiem S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego[31].

Ostatnie zdanie opinii Rady Języka Polskiego wydaje się natomiast wskazywać, że opinia ta nie zmierza w kierunku tworzenia zachęty do stosowania techniki „zastrzeżeń" i jako taka opowiada się finalnie po stronie poglądu S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego. Opinia Rady Języka Polskiego stanowi wprost: „Bez względu jednak na użycie którejkolwiek z tych formuł, a nawet bez ich użycia, i tak interpretator musiałby uwzględnić przepis modyfikujący treść przepisu centralnego[32].

[27] Ibidem.

[28] Można wręcz mówić o wieloznaczności zwrotu „z zastrzeżeniem" – w opinii ograniczono się do omówienia rozszerzenia bądź zwężenia części przepisu odpowiadającej za wyrażenie dyspozycji („zakres obowiązków zawartych w przepisie centralnym"), a przepisy modyfikujące mogą przecież także rozszerzać bądź zwężać zakres adresatów danej normy.

[29] Choć nie zostało to rozwinięte w opinii zamieszczonej na stronie internetowej Rady Języka Polskiego, to zauważyć należy, że istotnie niektóre znaczenia słownikowe rzeczownika „zastrzeżenie" wskazują, iż wykorzystywanie zwrotu „z zastrzeżeniem" do celów jedynie indykatywnych, czysto informacyjnych, może być uznane za nieprawidłowe (https://sjp.pwn.pl/sjp/zastrzezenie;2544210.html, dostęp: 12.09.2019).

[30] Sięganie po zwrot wywołujący odesłanie indykatywne jest rekomendowane przez G. Wierczyńskiego, który bliżej nie analizuje jego postaci słownej i innych wariantów niż „z zastrzeżeniem".

[31] Autorzy ci proponują bowiem, choć pod pewnymi warunkami i nie wprost, rezygnację ze zwrotu „z zastrzeżeniem" w legislacji, bez wskazywania wszakże jego słownego ekwiwalentu.

[32] Zakładając, że najczęściej wykorzystywaną w praktyce teorią wykładni prawa jest derywacyjna koncepcja wykładni prawa, zasadne wydaje się przywołanie słów M. Zielińskiego, wedle którego można odnaleźć „(…) przepisy, które nawet dla niewykształconego prawniczo interpretatora jawią się jako przepisy modyfikujące, te zwłaszcza, które znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie przepisu centralnego. Zdecydowana jednak większość przepisów wymaga nieprzeciętnej wiedzy prawniczej. Nie da się bowiem na ogół ustalić

Znaczenie zwrotu „z zastrzeżeniem" w rekomendacjach wypracowanych przez praktyków legislacji – w stronę zastępowania zwrotu „z zastrzeżeniem" zwrotami „z uwzględnieniem" i „z wyjątkiem"?

Zebrane i scharakteryzowane w poprzedniej części niniejszego tekstu głosy przedstawicieli nauki prawa co do posługiwania się przez legislatorów w nowo tworzonych albo nowelizowanych aktach normatywnych zwrotem „z zastrzeżeniem", z perspektywy ilościowej, zmierzają w stronę ograniczenia tej techniki. Z tym większym zainteresowaniem należy zatem odnotować zupełnie odmienne stanowisko wyrażone „oddolnie" przez środowisko legislatorów. Jeśli pominie się w tym miejscu rozważania o dualnym katalogu źródeł techniki prawodawczej w Polsce[33], namysł praktyków nad tytułowym wątkiem rzemiosła prawodawczego może być istotnym uzupełnieniem rozważań o potrzebie stosowania zwrotu „z zastrzeżeniem" i jego funkcjach interpretacyjnych, jako że chodzi o zagadnienie szczegółowe, ściśle powiązane z indywidualnymi przypadkami tworzenia bądź negowania połączeń między przepisami prawnymi, które widziane *in concreto* może przedstawiać się inaczej niż ujmowane *in abstracto*, jak bywa nieraz w akademickiej refleksji o technice prawodawczej.

W pozaprawnym źródle techniki legislacyjnej[34], nazwanym *Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych"* – Jachranka, wrzesień/październik 2011 r.[35], składającym się z 34 rekomendacji lub wskazówek o różnym stopniu szczegółowości dla legislatorów, znajdują się dwa zalecenia poświęcone problematyce „zastrzeżeń". Pierwsze z nich, zwane dalej jako „rekomendacja 25", wyraźnie nawiązuje do § 23 ust. 3 ZTP i ma charakter niejako wprowadzający:

„*Zastrzeżenia* określające wzajemną relację przepisów formułuje się tylko wówczas, jeżeli relacja ta nie jest oczywista i istnieje prawdopodobieństwo, iż właściwa interpretacja normy byłaby utrudniona. Nie należy, co do zasady, formułować *zastrzeżeń* w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej albo następujących po sobie podstawowych jednostek redakcyjnych

z samego brzmienia przepisu centralnego tego, że gdzieś są jego modyfikatory. Trzeba z góry być nastawionym na potrzebę co najmniej sprawdzenia, czy gdzieś te modyfikatory się nie znajdują, a najlepiej po prostu wiedzieć, że są, i wiedzieć, gdzie ich szukać, a taką wiedzę daje głównie wykształcenie prawnicze" (M. Zieliński, *Wykładnia prawa…*, op. cit., s. 120–121). Zob. także przypis 5.

[33] Zob. M. Kłodawski, M. Berek, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej*, „PL" 2017, nr 3, s. 9–34.

[34] Ibidem, s. 13.

[35] Na marginesie zaznaczyć należy, że wskazany materiał jest źródłem licznych, wnikliwych i interesujących wskazówek dla legislatorów, który przez długi czas pozostawał niedostępny poza ich środowiskiem. Pierwszą, wedle wiedzy autora niniejszego tekstu, publikację tych rekomendacji można odnotować na stronie internetowej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (http://bip.ksap.gov.pl/pliki/ORiKU_BA_260_6_2019/Zalacznik_do_wyjasnien.pdf, dostęp: 9.09.2019). Doceniając przedsięwzięcie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, należy jednak dążyć do tego, aby wzrastała świadomość istnienia tego oraz innych tzw. porozumień międzyinstytucjonalnych, co można osiągnąć poprzez dalsze rozpowszechnianie tego rodzaju materiałów wśród przedstawicieli nauki prawa.

(w szczególności jeżeli jednostki te znajdują się w obrębie tej samej jednostki systematyzacyjnej). Wzajemna relacja przepisów powinna, co do zasady, wynikać z ich właściwego zamieszczenia w strukturze aktu normatywnego – § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej"[36].

W istocie przywołana rekomendacja 25 ma charakter porządkujący i dydaktyczny. Uszczegóławia dyrektywę technicznolegislacyjną wyrażoną w § 23 ust. 3 ZTP, zwłaszcza stanowiąc, że nie należy formułować zastrzeżeń w obrębie następujących po sobie podstawowych jednostek redakcyjnych (w szczególności jeżeli jednostki te znajdują się w obrębie tej samej jednostki systematyzacyjnej). W tym fragmencie rekomendacja 25 stawia więc nawet dalej idący wymóg sięgania po „zastrzeżenia", niż wynika to z § 23 ust. 3 ZTP. Zgodnie z § 23 ust. 3 ZTP, jak powiedziano, wystarczy oddzielenie przepisu modyfikowanego i modyfikującego zaledwie jednym przepisem (np. ustępem), aby zwrot „z zastrzeżeniem" występujący w przepisie modyfikowanym nie naruszał § 23 ust. 3 ZTP. Zgodnie zaś z rekomendacją 25 takie oddzielenie nie będzie wystarczające, jeżeli przepisy modyfikujący i modyfikowany występują w sąsiadujących ze sobą podstawowych jednostkach redakcyjnych, a więc w przypadku ustawy w artykułach. Innymi słowy, przykładowo, występujący w hipotetycznej ustawie art. 25 ust. 2 zawierający zwrot „z zastrzeżeniem art. 26 ust. 7" (tej samej ustawy) nie będzie naruszał § 23 ust. 3 ZTP, ale będzie niezgodny z rekomendacją 25. Gdyby w dodatku zdarzyło się, że art. 25 i art. 26 znajdują się np. w tym samym rozdziale, to niezgodność z rekomendacją 25 będzie dalej idąca.

Więcej uwagi poświęcić należy jeszcze jednej z kwestii poruszonej w rekomendacji 25. Chodzi o jeden z warunków sięgnięcia po technikę zastrzeżeń, a mianowicie warunek braku oczywistości relacji między przepisami. Tak szerokie, ogólne i rozmyte zakreślenie tego warunku może stanowić zachętę do korzystania ze zwrotu „z zastrzeżeniem" w odesłaniach indykatywnych. **Kryterium „oczywistości" jest silnie zrelatywizowane i zindywidualizowane, a zatem jedynie od wyczucia i doświadczenia danego legislatora zależy pojemność klauzuli oczywistości. Być może dodanie, że chodzi o relację między przepisami nieoczywistą „dla zawodowego interpretatora", osłabiłoby nieco pokusę korzystania z techniki „zastrzeżeń", w przypadkach wymykających się pozostałym warunkom określonym w analizowanej tu rekomendacji 25 oraz w § 23 ust. 3 ZTP.**

Znacznie bardziej interesująca, daleko wykraczająca poza treść § 23 ust. 3 ZTP oraz innych dyrektyw ZTP, jest kolejna rekomendacja zamieszczona w zbiorze z 2011 r., zwana dalej na potrzeby niniejszego artykułu „rekomendacją 26".

„Jeżeli istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata, iż w innym przepisie sformułowano wyjątek od normy, używa się wyrażenia *z wyjątkiem...* Jeżeli istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata, iż w innym przepisie sformułowano uszczegółowienie normy, używa się wyrażenia *z uwzględnieniem...*"[37].

[36] Ibidem, s. 4 (rekomendacja nr 25).

[37] Ibidem, s. 4 (rekomendacja nr 26).

W pierwszej kolejności nasuwa się poważna wątpliwość, czy ta rekomendacja pozostaje w zgodzie z § 11 ZTP. Autorzy analizowanej rekomendacji 26 wprost zdają się przyznawać, jakoby akceptowali, czy wręcz propagowali sytuacje, w których nie każda wypowiedź tekstu prawnego służy do wyrażania norm prawnych. Kiedy bowiem mowa o „poinformowaniu adresata", nie do utrzymania jest twierdzenie, że taka wypowiedź zawarta w akcie normatywnym będzie służyła do wyrażenia normy prawnej. Indykatywność odesłania przez zwrot „z zastrzeżeniem" oraz dążenie do przekazania informacji o relacji między przepisami prawnymi, czy też między normami prawnymi, o czym poniżej, zostaje niejako uznana za pewien cel prawodawczy. Stawia to pod znakiem zapytania balans pomiędzy sygnalizowanym przez S. Wronkowską i M. Zielińskiego umieszczaniem rozmaitych odesłań „ułatwiających interpretację" tekstu prawnego a zachowywaniem przez przepisy zawierające takie odesłania charakteru normatywnego. Balans ten zostaje zachwiany, ponieważ **legislator powinien dążyć do tego, aby każdy fragment artykułowanej części redagowanego tekstu prawnego służył wyrażaniu norm prawnych, a jedynie przy okazji maksymalizował łatwość interpretacji tej części lub innych części tekstu prawnego**. Tutaj zaś wyraźnie zaleca się zabieg, w którym kolejność celów techniczno-legislacyjnych, wyznaczanych choćby przez wewnętrzną systematykę ZTP[38], zostaje zaburzona.

Po drugie, spoglądając na opisywaną rekomendację 26 z perspektywy teoretycznoprawnej, można zauważyć pewien brak dyscypliny pojęciowej, który powoduje, że rekomendacja 26 rozmija się z treścią § 23 ust. 3 ZTP, a także – co nawet bardziej niepokojące – z treścią poprzedniej rekomendacji 25 dotyczącej zastrzeżeń. W § 23 ust. 3 ZTP mowa o wyjątku od przepisu oraz uściśleniu przepisu, a w rekomendacji 25 o relacji między przepisami. W analizowanej tu rekomendacji mowa zaś o wyjątku od normy (w przypadku zwrotu „z wyjątkiem") oraz o uszczegółowieniu normy (w przypadku zwrotu „z uwzględnieniem"). Nie budzi współcześnie wątpliwości odróżnienie normy prawnej od przepisu prawnego. Legislator tworzy i redaguje przepis prawny, mając na uwadze, że interpretatorowi posłuży on do odtworzenia normy prawnej albo nawet kilku takich norm. Relacje między przepisami wyrażającymi jakieś normy prawne nie są zaś tożsame z relacjami pomiędzy tymi normami prawnymi. Tym samym wydaje się, że w rekomendacji 26 doszło do utrwalenia pewnego skrótu myślowego, prowadzącego jednak do wadliwości tej rekomendacji. To, że może się zdarzyć, że w jakimś przypadku, nawet powtarzalnym, relacje między jakimiś przepisami będą odpowiadały relacjom między normami odtworzonymi z tych przepisów, nie oznacza, że tak będzie zawsze.

Po trzecie, najbardziej interesująca w rekomendacji 26 jest próba rozszczepienia zwrotu „z zastrzeżeniem", która ma, jak można przypuszczać, ograniczyć jego wieloznaczność. Proponuje się bowiem korzystanie ze zwrotów „z uwzględnieniem" i „z wyjątkiem". Wedle rekomendacji zwrot „z uwzględnieniem" ma zapowiadać uszczegółowienia, a zwrot „z wyjątkiem" – wyjątki.

[38] Paragraf 11 ZTP został wszak zamieszczony w dziale I, rozdziale 1 ZTP („Przepisy ogólne" w odniesieniu do „Projektu ustawy").

Nie oceniając w tym miejscu skali percepcji i akceptacji opisywanej tu rekomendacji[39], można odnaleźć przejawy jej przeniknięcia do praktyki. Obrazują to poniższe przykłady:

Przykład 4:

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1528 z późn. zm.)

Art. 51. 1. Zamawiający może zawrzeć umowę koncesji na usługi społeczne lub inne szczególne usługi, o których mowa w załączniku IV do dyrektywy 2014/23/UE, bez stosowania przepisów ustawy, **z wyjątkiem** przepisów określonych w ust. 2–4.

2. Jeżeli wartość umowy koncesji jest równa lub przekracza kwotę określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ust. 2, zamawiający ma jednak obowiązek:

1) stosować zasady zawierania umów koncesji, o których mowa w art. 12 i art. 13;

2) zaprosić do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji za pomocą wstępnego ogłoszenia informacyjnego, o którym mowa w art. 17 pkt 2, chyba że zachodzą określone w ustawie okoliczności zwalniające z tego obowiązku;

3) opublikować w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie o zawarciu umowy koncesji, o którym mowa w art. 23 ust. 1.

3. Ogłoszenia w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na usługi społeczne lub inne szczególne usługi mogą być grupowane i przekazywane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w terminie 48 dni od dnia zakończenia kwartału.

4. Do umowy koncesji na usługi społeczne lub inne szczególne usługi przepisy rozdziału 10 stosuje się.

Przykład 5:

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1528 z późn. zm.)

Art. 31. 1. Zamawiający ustala termin składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji, uwzględniając w szczególności złożoność umowy koncesji oraz czas wymagany do sporządzenia wniosku o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu lub oferty.

2. W przypadku gdy oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji mogą być złożone jedynie po odbyciu wizyty na miejscu albo po dokonaniu sprawdzenia dokumentów potwierdzających dokumenty koncesji, zamawiający wyznacza termin składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji, z uwzględnieniem czasu niezbędnego do zapoznania się przez wykonawców z informacjami koniecznymi do przygotowania oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji, **z uwzględnieniem** ust. 3 i 4.

3. W przypadku ofert, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1, lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, termin składania ofert lub wniosków nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania ogłoszenia o koncesji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej lub zamieszczenia ogłoszenia o koncesji w Biuletynie Zamówień Publicznych.

[39] Autor niniejszego artykułu przeprowadził w marcu 2017 r. badania ankietowe wśród legislatorów sejmowych i senackich ukierunkowane m.in. na sprawdzenie, w jakim stopniu akceptowane i stosowane są przez tych ekspertów techniki odsyłania indykatywnego za pomocą zwrotów „z zastrzeżeniem", „z wyjątkiem" i „z uwzględnieniem". Publikacja wyników tych badań planowana jest w innej pracy.

4. Jeżeli postępowanie o zawarcie umowy koncesji jest podzielone na etapy, zamawiający wyznacza termin składania ofert wstępnych, który nie może być krótszy niż 22 dni od dnia wysłania zaproszenia.

5. Jeżeli zamawiający dopuszcza składanie ofert za pomocą środków komunikacji elektronicznej, termin składania ofert, o których mowa w ust. 3 i 4, może zostać skrócony o 5 dni.

Oba powyższe przykłady ilustrują poprawne zastosowanie rekomendacji 26. Jednakże podkreślenia wymaga to, że mowa tutaj o poprawnym zastosowaniu wyłącznie rekomendacji 26, gdyż całkowicie pominięto treść rekomendacji 25 i § 23 ust. 3 ZTP. Nie ulega wątpliwości, że art. 51 ust. 1 oraz art. 31 ust. 2 są przepisami szczegółowymi. Bezsporne jest także to, że art. 51 ust. 2–4 i art. 31 ust. 3–4 stanowią, odpowiednio, wyjątki względem art. 51 ust. 1 oraz uściślenia art. 31 ust. 2. Co więcej, art. 51 ust. 1 sąsiaduje bezpośrednio z art. 51 ust. 2–4, a art. 31 ust. 2 – z art. 31 ust. 3–4. Skoro tak, to w przywołanych przypadkach aktualizuje się dyrektywa zawarta w § 23 ust. 3 ZTP, a oba te przypadki ją naruszają, podobnie jak rekomendację 25. Z drugiej strony zarówno przykład zastosowania zwrotu „z uwzględnieniem", jak i przykład zastosowania zwrotu „z zastrzeżeniem" pozostają, jak już zaznaczono, w pełni zgodne z rekomendacją 26. Wyraźnie widać więc, że **w rekomendacjach z 2011 r. zabrakło, być może traktowanej przez ich autorów jako domyślna, rekomendacji wskazującej, jaki jest stosunek rekomendacji 26 do § 23 ust. 3 ZTP i rekomendacji 25**. Kierowanie się zaś tylko rekomendacją 26 może prowadzić, jak ukazują przykłady 4 i 5, do rozwiązania tworzącego swoisty wyłom w technice prawodawczej, a w rezultacie osłabienia roli rekomendacji 26 w praktyce. Brak określenia stosunku pomiędzy rekomendacją 25 i rekomendacją 26 jest także widoczny w istniejącej obecnie możliwości zadania pytania – czy rekomendacje z 2011 r. postulują możliwość posługiwania się przez legislatorów jednocześnie, tj. w tym samym akcie, albo nawet tym samym przepisie, zarówno występującym w odesłaniu indykatywnym zwrotem „z zastrzeżeniem", jak i „z wyjątkiem" oraz „z uwzględnieniem". Jest to ważkie pytanie, gdyż zarówno w aktach normatywnych sprzed 2011 r., a więc sprzed wypracowania rekomendacji 25 i rekomendacji 26, jak i w aktach uchwalonych po 2011 r. napotkać można tego rodzaju przypadki, co ilustrują poniższe przykłady.

Przykład 6:

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1580)

Art. 1.

(...)

4. Przepisów prawa lotniczego nie stosuje się do lotnictwa państwowego, **z wyjątkiem** przepisów art. 1 ust. 6, art. 2-9, art. 14, art. 17 ust. 17, 22 pkt 2 i ust. 23, art. 33, art. 35 ust. 2, art. 43, art. 44, art. 59a ust. 6, art. 60, art. 66 ust. 1a-1d i 3, art. 66a, art. 66b, art. 68 ust. 2, 2e i 2f, art. 69 ust. 1-3, art. 74-76, art. 82 ust. 1 pkt 6-8, ust. 1a, 1b i 3-8, art. 87, art. 81 ust. 1-8 i 10, art. 872, art. 874 ust. 1, 2, 4 i 5, art. 875 ust. 1-4, art. 876-87a, art. 89, art. 92, art. 93a ust. 1 pkt 5, art. 104 ust. 4-9, art. 119-126, art. 128, art. 130, art. 133, art. 134 ust. 1-1f, art. 135 ust. 3 pkt 3, art. 135a ust. 2 pkt 8, art. 136, art. 137 ust. 1-4, art. 140-140e, art. 149, art. 149a, art. 150, art. 153a ust. 2-4, art. 153b, art. 193 ust. 5 oraz art. 207 ust. 8, **z zastrzeżeniem** ust. 5.

Przykład 7:

Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz. U. poz. 393 z późn. zm.)

Art. 37. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z organizacją Światowych Dni Młodzieży, właściwi wojewodowie mogą, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dokonać przeniesienia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej w ramach części budżetowej, której są dysponentem, **z uwzględnieniem** przepisów art. 171 ust. 2, 2a, 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, **z zastrzeżeniem** art. 194 tej ustawy.

W obecnym stanie, gdy rekomendacje 25 i 26 milczą co do tego, jakie jest znaczenie zwrotu „z zastrzeżeniem", gdy współwystępuje on w jednym akcie normatywnym czy jednym przepisie ze zwrotem „z wyjątkiem" (**przykład 6**) albo ze zwrotem „z uwzględnieniem" (**przykład 7**), odpowiedź może być udzielana jedynie w wyniku uwzględnienia kontekstu występowania zwrotu „z zastrzeżeniem" oraz interpretacji „zastrzeganego" przepisu, tj. odpowiednio dla **przykładu 6** i **przykładu 7** art. 1 ust. 5 oraz art. 194. Wydaje się przy tym, że nie taki był zamysł stojący za sformułowaniem rekomendacji 26, dlatego w opisanym tu zakresie wymaga ona dopracowania.

Po czwarte, nawiązując niejako do wątpliwości zgłoszonej jako pierwsza pod adresem rekomendacji 26, zastanawiające jest wskazanie o treści: „Jeżeli istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata…". Tak sprecyzowany warunek sięgania do zwrotu „z uwzględnieniem" albo zwrotu „z zastrzeżeniem" pozwala zadać pytanie, czy istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia także w innym celu niż poinformowanie adresata. Innymi słowy, treść rekomendacji 26 zdaje się wskazywać, że w legislacji mogą istnieć inne niż indykatywne zastosowania zwrotu „z uwzględnieniem" czy „z wyjątkiem". To zaś nie wzbudza wątpliwości, ponieważ w ustawodawstwie można odnaleźć przypadki, w których zarówno zwrot „z uwzględnieniem", jak i „z wyjątkiem" zastosowano do wyrażenia treści normatywnej[40]. Podobnie jest także ze zwrotem „z zastrzeżeniem", który również bywa umieszczany w tekście aktu normatywnego, aby wyrazić treść normatywną[41]. Dlatego też w omawianym zakresie trafna jest ostrożność i precyzja autorów rekomendacji 26. Zabrakło jednak precyzji w określeniu formuły indykatywnej. W rekomendacji 26 zaleca się bowiem, tak wobec zwrotu mającego informować o wyjątku od normy, jak i wobec zwrotu mającego informować o uszczegółowieniu normy, posługiwanie się odpowiednio formułą „z wyjątkiem…" i „z uwzględnieniem…", podczas gdy prawidłowo, tj. zgodnie z zamierzeniem przedstawionym w rekomendacji 26, formuła ta winna przybrać postać odpowiednio „z wyjątkiem [oznaczenie jednostki redakcyjnej albo

[40] Przykładowo w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze zwrot „z uwzględnieniem" zastosowano do wyrażenia treści normatywnej w art. 55 ust. 3 pkt 8, zaś zwrot „z wyjątkiem" pełni taką funkcję w art. 82 ust. 3. Podobnie w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2019 r. poz. 1127 z późn. zm.) – również do wyrażenia treści normatywnej zastosowano zwrot „z uwzględnieniem" w art. 67h ust. 2, zaś zwrot „z wyjątkiem" w art. 67i ust. 2. Zaznaczyć jednak wyraźnie należy, że w żadnym z tych przypadków składnia nie przybiera postaci „z zastrzeżeniem/uwzględnieniem + oznaczenie jednostki redakcyjnej albo typu przepisu/-ów albo aktu/-ów normatywnych, do którego-/ych następuje odesłanie".

[41] Taki przypadek można odnaleźć np. w art. 130f ust. 8 zd. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.

typu przepisu/-ów albo aktu/-ów normatywnych, do którego-/ych następuje odesłanie]" oraz „z uwzględnieniem [oznaczenie jednostki redakcyjnej albo typu przepisu/-ów albo aktu/-ów normatywnych, do którego-/ych następuje odesłanie]".

Podsumowanie (uwagi prospektywne)

Z powyższego wywodu, który co istotne, nie obejmuje całego spektrum problemów związanych ze zwrotem „z zastrzeżeniem", „z uwzględnieniem" i „z wyjątkiem"[42], wyłaniają się pewne spostrzeżenia, które można przedstawić jako następujące konkluzje.

- Przepisy odsyłające, w których odesłanie do innego przepisu albo grupy przepisów poprzedzone jest zwrotem „z zastrzeżeniem", „z wyjątkiem" i „z uwzględnieniem", co do zasady nie wyrażają w zakresie takiego odesłania treści normatywnej. Pełnią one wówczas funkcję odesłań indykatywnych, których celem jest poinformowanie interpretatora o przepisie szczególnym albo przepisie modyfikującym, a przez to ułatwienie interpretacji prawniczej.
- Zwroty „z zastrzeżeniem", „z wyjątkiem" i „z uwzględnieniem" mogą mieć różne znaczenie w tekście aktu normatywnego, m.in. w zależności od tego, czy zamieszcza się je w przepisach odsyłających przed oznaczeniem jednostki redakcyjnej albo typu przepisu/-ów albo aktu/-ów normatywnych, do którego-/ych następuje odesłanie, czy w innych miejscach artykułowanej części tekstu aktu normatywnego.
- Posługiwanie się zwrotami „z zastrzeżeniem", „z wyjątkiem" i „z uwzględnieniem" do formułowania odesłań indykatywnych nie jest rekomendowaną techniką legislacyjną. Sprzyjając informowaniu[43], a nie wyłącznie normowaniu poprzez tekst aktu normatywnego, ta technika hipotetycznie mogłaby być użyteczna, gdyby wskazywała wszystkie (A) albo trudne do odnalezienia (B) przepisy modyfikujące lub szczególne względem przepisu zawierającego odesłanie indykatywne, nie powodując wątpliwości interpretacyjnych.

  A. Wskazywanie wszystkich przepisów modyfikujących lub szczególnych względem przepisu zawierającego odesłanie indykatywne jest praktycznie nieosiągalne (z uwagi na częstą wysoką dynamikę procesu legislacyjnego i brak odpowiednich narzędzi wspomagających), a w dodatku w razie przeoczenia i wskazania tylko niektórych spośród obowiązujących przepisów szczególnych lub przepisów modyfikujących względem przepisu zawierającego odesłanie indykatywne może powstać opierające się na założeniu o racjonalności prawodawcy mylne przeświadczenie po stronie interpretatora, że poza wskazanymi, „zastrzeżonymi" przepisami brak przepisów szczególnych lub przepisów modyfikujących względem przepisu zawierającego zwrot odsyłający indykatywnie, co może przyczynić się do wadliwej interpretacji.

[42] Poza sygnalizowanymi już i dokonanymi wyłączeniami z zakresu rozważań niniejszego tekstu wspomnieć należy także o tym, że artykuł nie porusza kwestii, w jaki sposób zwroty „z zastrzeżeniem", „z uwzględnieniem" i „z wyjątkiem" postrzegane są w orzecznictwie TK, SN, a także sądów powszechnych i administracyjnych.

[43] Zob. przypis 6.

B. Wskazywanie zaś tylko tych trudnych do odnalezienia przepisów modyfikujących lub szczególnych względem przepisu zawierającego odesłanie indykatywne wiązałoby się z wysoce subiektywnym ustaleniem, czy zawodowy interpretator aktów normatywnych, którego wiedza prawnicza nie wzbudza wątpliwości i jest odpowiednia wobec poziomu skomplikowania opracowywanego przez legislatora aktu normatywnego, z wysokim stopniem prawdopodobieństwa, graniczącym z pewnością, będzie miał trudności w odnalezieniu przepisu modyfikującego lub szczególnego, który zamierza się wskazać w odesłaniu indykatywnym. Mogłaby tu jedynie pomóc wskazówka, że stopień wspomnianego prawdopodobieństwa jest tym większy, im większa odległość hierarchiczna lub rozbieżność gałęziowa pomiędzy aktem normatywnym, w którym zamieszczono przepis odsyłający indykatywnie, a aktem, w którym znajduje się przepis, do którego odsyła się indykatywnie. Na skutek zastosowania tego rodzaju odesłania indykatywnego (wskazującego tylko trudne do odnalezienia przepisy modyfikujące lub szczególne) nadal będzie jednak konieczne poszukiwanie przez interpretatora innych przepisów szczególnych lub przepisów modyfikujących względem przepisu zawierającego odesłanie indykatywne.

- Przepisy odsyłające indykatywnie poprzez zwroty „z zastrzeżeniem", „z wyjątkiem" i „z uwzględnieniem" pozostają przepisami odsyłającymi, dlatego w razie ich redagowania należy pamiętać o zakazie tworzenia odesłań kaskadowych.

- Istnieją przypadki, w których zwrot „z zastrzeżeniem" i zwrot „z wyjątkiem" mogą pełnić, po wskazaniu za ich pomocą przepisu lub grupy przepisów, funkcję inną niż indykatywna, głównie w przepisach końcowych, w szczególności w przepisach o wejściu w życie. Zastosowanie tych zwrotów w takich przypadkach nie wzbudza wątpliwości, ze wskazaniem, że rekomendowana powinna być konstrukcja wykorzystująca zwrot „z wyjątkiem".

- Dotychczasowe rekomendacja 25 i rekomendacja 26 z 2011 r. wyznaczyły interesujący kierunek zmian namysłu nad rolą odesłań indykatywnych i sposobów ich wyrażania, jednak wymagają dalszego rozwoju i uszczegółowienia. W obecnej postaci stosowanie ich wymaga daleko posuniętej ostrożności i rozwagi.

BIBLIOGRAFIA

Wykorzystana literatura

Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015

Bach-Golecka D., *O deficycie transpozycji. Refleksje na temat transpozycji prawa europejskiego w Polsce*, (w:) O. Krutilek, A. Wołek (red.), *Nieodrobiona lekcja. Polityki publiczne w Czechach i w Polsce*, Kraków 2013

Bajerowska A., *Transferencja wiedzy specjalistycznej*, Warszawa 2014

Balcerzak M., *Odpowiedzialność państwa strony Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Toruń 2013

Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „PS" 1997, z. 5

Bałaban A., *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005

Bałaban A., *Ustawa incydentalna a pewność prawa*, (w:) M. Granat (red.), *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2013

Bałaban A., *Granice interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, „RPEiS" 2018, z. 1

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, także: wyd. 2, Warszawa 2012

Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014

Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „PiP" 1998, z. 4

Barcz J., *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009

Barkhuysen T., Van Emmerik M., *A comparative view on the execution of the judgments of the European Court of Human Rights*, (w:) T.A. Christou, J.P. Raymond (red.), *European Court of Human Rights, remedies and execution of judgments*, Londyn 2005

Bednarz P., *Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych w Holandii*, (w:) M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak (red.), *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym*, Warszawa 2011

Berek M., *„Zasady techniki prawodawczej" – perspektywa zmian*, „PL" 2014, nr 3

Berek M., *Ewolucja funkcji i zadań Rządowego Centrum Legislacji w latach 2000–2015*, (w:) W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015

Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017

Białończyk W., Kasiak Ł., *Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013

Białończyk W., Kasiak Ł., *Projekty „obywatelskie"*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013

Białończyk W., Kasiak Ł., *Projekty poselskie*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013

Białończyk W., Kasiak Ł., *Projekty wnoszone przez Prezydenta RP*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013

Bielska-Brodziak A., *Śladami prawodawcy faktycznego: materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017

Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013

Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008

Bodnar A., Pudzianowska D., *Uwzględnianie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie legislacyjnym*, (w:) *Rola orzecznictwa w systemie prawnym, materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2015

Bodnar A., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018

Borowiak M., *Przyszłość językowa Unii Europejskiej: mit wielojęzyczności czy dominacja języka angielskiego?*, „Investigationes Linguisticae" 2008, nr XVI

Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007

Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014

Bożyk S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013

Bożyk S., *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w Parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2018, nr 2

Brożek A., *Błędy logiczne w wypowiedziach a skuteczna komunikacja*, „Przegląd Humanistyczny" 2010, nr 4

Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2018

Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „PS" 2013, nr 4

Brzozowski W., *Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia – czy wytyczne nadal są potrzebne*, „PL" 2014, nr 2

Burgoński P., *Sposób nadzorowania przez Komisję Europejską implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa Unii Europejskiej w latach 2002–2015*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, nr 10

Chmielarz A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a wtórne prawo europejskie w świetle zasady nadrzędności Konstytucji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 2009, 70

Choduń A., *Lex specialis i lex generalis a przepisy modyfikujące*, (w:) A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010

Choduń A., *Założenia dotyczące zasad techniki prawodawczej i wprowadzania ich zmian (język, teksty i konteksty)*, (w:) *Zasady techniki prawodawczej – perspektywa zmian (materiały pokonferencyjne)*, Warszawa 2014

Choduń A., *Definicje legalne – uwagi* de lege ferenda, (w:) M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016

Choduń A., *Postulat jasności prawa. Plain language czy praca edukacyjna*, „Krytyka Prawa" 2018, nr 3

Chybalski P., *Wykładnia art. 36 ust. 3 regulaminu Sejmu – konsekwencje wygaśnięcia mandatów posłów popierających projekt,* (w:) W. Odrowąż-Sypniewski (wybór i oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, Warszawa 2010

Chybalski P., *Opinia w sprawie statusu i uprawnień osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad poselskim projektem ustawy*, „PS" 2014, nr 2

Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014

Chybalski P., *Komentarz do art. 118*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016

Chybalski P., *Komentarz do art. 119*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016

Chybalski P., *Komentarz do art. 121*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016

Chybalski P., *Opinia w sprawie stosowania „Zasad techniki prawodawczej" w pracach Sejmu*, „PS" 2017, nr 5

Chybalski P., *Komentarz do art. 34 ust. 1–7*, (w:), A. Szmyt, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018

Chybalski P., *Komentarz do art. 42*, (w:) A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018

Chybalski P., *Proces ustawodawczy*, (w:) J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018

Ciemniewski J., *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, (w:) J. Trzciński (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005

Ciżyńska A., Karakulski J., Kos K., Pyłko J., *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017

Cyrul W., *Wpływ procesów komunikacyjnych na tworzenie i stosowanie prawa*, Warszawa 2012

Cyrul W., Duda J., Opiła J., Pełech-Pilichowski T., *Informatyzacja tekstu prawa. Perspektywy zastosowania języków znacznikowych*, Warszawa 2014

Czapliński W., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2002

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014

Czarny P., *W sprawie niektórych aspektów udziału Sejmu RP w dialogu politycznym w Unii Europejskiej*, „PS" 2014, nr 3

Czarski R., *Współpraca parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim w zakresie tworzenia prawa*, „PS" 2019, nr 2

Czech T., *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, „PPP" 2009, nr 11

Czepek J., Lubiszewski M., *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2015

Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997

Czeszejko-Sochacki Z., *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament: studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000

Czichy K., *O niestosowaniu gwarancji karnych do administracyjnych kar pieniężnych*, „Prokuratura i Prawo" 2017, nr 12

Degener R., *Polska jako kraj prowadzący skuteczny dialog z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, (w:) *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Kraków 2018

Doczekalska A., *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2006, nr 5

Doczekalska A., *(De)kulturyzacja i (de)hybrydyzacja języka prawnego w procesie tworzenia i transpozycji prawa Unii Europejskiej*, (w:) M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht (red.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, cz. 1, Łódź 2014

Działocha K., *Uwaga 5. do art. 89 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999

Działocha K., *Komentarz do artykułu 92*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001

Działocha K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005

Działocha K., Zalasiński T., *Zasady prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „PL" 2006, nr 3

Felici A., *Translating EU Law: Legal Issues and Multiple Dynamics*, „Perspectives" 2010, vol. 18, no. 2

Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006

Garlicki L., *Uwaga 33. do art. 98 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999

Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. II, Warszawa 2000

Garlicki L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „PS" 2000, nr 2

Garlicki L., *Uwaga 10. do art. 119 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001

Garlicki L., *Uwaga 22. do art. 118 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001

Garlicki L., *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2015

Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005

Giderewicz S., *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „PL" 2013, nr 4

Gierach E., *Komentarz do art. 112*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016

Gilowski P., *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, (w:) A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010

Gizbert-Studnicki T., *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986

Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012

Górka M., *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurach legislacyjnych w Unii Europejskiej*, „PS" 2004, nr 2

Granat M. (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, Lublin 2000

Grzegorczyk F., *Niedoskonałość dyrektyw jako aktów prawa wspólnotowego pochodnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2008, nr 11

Grzegorczyk F., *Mechanizmy wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej do prawa polskiego w perspektywie prawnoporównawczej. Część II*, „PPP" 2010, nr 2

Grzybowski T., *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013

Hermann M., *Zbieg przepisów prawnych jako problem interpretacyjny*, (w:) M. Hermann, S. Sykuna (red.), *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, Warszawa 2016

Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., Rybczyńska J.A., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004

Jabłońska-Bonca J., *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987

Jabłoński M., *Konsultacje publiczne i inne instytucje partycypacji obywatelskiej*, (w:) S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017

Jackowski M., *Ekspektatywa jako przedmiot ochrony konstytucyjnej*, „PiP" 2007, z. 11

Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008

Janikowski Ł., *Czy Polsce jest potrzebna rada fiskalna?*, Zeszyt mBank-CASE nr 157/2018

Jarosz Z., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, (w:) J. Trzciński (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005

Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jak składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011

Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999

Jasudowicz T., Bartosiewicz J., Fordoński R., *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich*, Olsztyn 2012

Jasudowicz T., *Zgwałcenie w świetle orzecznictwa strasburskiego – w poszukiwaniu wniosków pożytecznych dla prawa i praktyki polskiej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2016, nr 7

Kamiński I.C., Kownacki R., Wierczyńska K., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim systemie prawnym*, (w:) A. Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2011

Karp J., Szymanek J., *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie się prawa parlamentarnego*, „PS" 2009, nr 4

Keller H., Stone Sweet A., *Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems*, (w:) *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford 2008

Kędziora P., *Wybrane instytucje dotyczące postępowania ustawodawczego wprowadzone do regulaminu Sejmu w kadencjach IV i VI i ich wykorzystanie w praktyce parlamentarnej*, (w:) E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015

Kępiński M., *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo polskie w świetle doświadczeń Rady Legislacyjnej*, „PL" 2006, nr 1

Kłodawski M., *Redundancja w tekście prawnym*, Toruń 2017

Kłodawski M., Berek M., *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej*, „PL" 2017, nr 3

Konieczna N., *Unia Europejska – wielojęzyczny problem?*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 2013, nr 2

Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „PS" 1998, nr 2

Krzywoń A., *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „PL" 2014, nr 2

Kubuj K., *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, (w:) J. Trzciński (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005

Kubuj K., *Prezydent może, musi czy powinien ratyfikować umowę międzynarodową? Kilka uwag na tle ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, (w:) J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009

Kubuj K., *Opinia w sprawie statusu i uprawnień osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad poselskim projektem ustawy*, „PS" 2014, nr 2

Kubuj K., Laskowska M., *Instytucja poprawki legislacyjnej a kontrola legalności ustawy*, (w:) P. Radziewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015

Kubuj K., Laskowska M., *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, (w:) P. Radziewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015

Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995

Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002

Kulicki J., *Zasady przyzwoitej legislacji w procesie stanowienia prawa podatkowego*, „Analizy BAS", 2010, nr 4

Künnecke M., *Translation in the EU: Language and Law in the EU's Judicial Labyrinth*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2013, no. 2

Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004

Kustra E., *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980

Lewandowski S., *Cavendum est a fragmentis. O wymogu niefragmentarycznej interpretacji tekstu prawnego*, (w:) D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska (red.), *Język prawny i prawniczy. I Kongres ogólnopolski*, Warszawa 2017

Łazowski A., *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do acquis communautaire*, (w:) E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003

Łazowski A., *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2007, nr 3

Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „PiP" 2005, nr 4

Łuczak K., *Metody wykładni prawa krajowego a wykładnia zgodna z prawem unijnym (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „PiP" 2011, nr 1

Malinowski A., *Sposoby wyrażania normy postępowania w tekście prawnym*, (w:) A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, Warszawa 2009

Malinowski A., *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012

Markowska A., Waszyńska A., *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, Warszawa 2014

Maroń G., *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011

Masło K., *Sprawa Kudła v. Poland z 2000 r.: implementacja do polskiego porządku prawnego*, (w:) E.H. Morawska (red.), *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce*, Warszawa 2019

Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997

Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003

Masternak-Kubiak M., *Zasada autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce*, (w:) *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski. Materiały z polsko-francuskiej konferencji naukowej, Warszawa 21–22.10.2005 r.*, Warszawa 2007

Maśnicki J., *Koncepcje implementacji prawa pochodnego*, „Studia Europejskie" 2015, nr 2

Mik C., *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, (w:) C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskich w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998

Mik C., *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, (w:) C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999

Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, (w:) J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006

Mik C., Pawłowski B., *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2009

Mistygacz M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012

Mizerski R., *Test legalności w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009

Mizerski R., *Podstawy obowiązku ustanowienia i stosowania krajowych gwarancji proceduralnych w systemie Europejskiej konwencji praw człowieka*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2013, nr 4

Mojak R., Trubalski A., *Rola i zadania Rady Ministrów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje – historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013

Morawska E.H., *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016

Morawska E.H. (red.), *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce*, Warszawa 2019

Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010

Mordwiłko J., *Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle regulaminu Sejmu*, (w:) W. Odrowąż-Sypniewski (wybór i oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, Warszawa 2010

Mróz A., *Odnośnik do tytułu aktu normatywnego informującego o wdrożeniu prawa unijnego*, „PL" 2012, nr 2

Nowak-Far A., *Artykuł 119–144*, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz Lex*, t. II, Warszawa 2012

Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie zastosowania art. 40 ust. 4 regulaminu Sejmu w odniesieniu do projektów ustaw dotyczących problematyki bioetycznej*, „PS" 2011, nr 2

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie statusu i uprawnień osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad poselskim projektem ustawy*, „PS" 2014, nr 2

Ofiarski Z., *Rola* soft law *w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego*, (w:) A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak (red.), *Prawo rynku finansowego*, Warszawa 2016

Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004

Opaliński B., *Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 4

Pacud R., *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006

Pajdała H., *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001

Pajdała H., *Komisje sejmowe, status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003

Paszkiewicz K., Success story – *wykonanie pierwszego w historii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyroku pilotażowego – Broniowski p. Polsce*, (w:) *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Kraków 2018

Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012

Patrzałek A. , Szmyt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994

Patrzałek A. , Szmyt A., *Prawo wycofania projektu ustawy*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994

Patrzałek A. , Szmyt A., *Skutki prawne wniesienia projektu ustawy*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994

Pawłowski B., *Rola Sejmu w wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, (w:) B. Pawłowski (oprac.), *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015

Pawłowski B., *Notyfikacja – obowiązek informowania UE o projektowanych krajowych aktach prawnych*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze" 2016, nr 9

Peszkowski S., *Próba stabilizacji otoczenia prawnego działalności gospodarczej w oparciu o zasadę dwóch terminów (przyczynek do dyskusji o polityce prawa gospodarczego),* (w:) K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Zarządzanie. Prawo. Ekonomia*, Warszawa 2014

Peszkowski S., *Kilka uwag o przepisach stanowiących o nienaruszaniu się przepisów*, (w:) M. Kłodawski (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Warszawa 2018

Piotrowski R., *Uwagi o zgodności z Konstytucją badania dopuszczalności inicjatywy ustawodawczej*, (w:) A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, t. XXXI

Płowiec W., *Koncepcja aktu wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006

Poboży M., *Mechanizmy koordynacji wdrażania prawa Unii Europejskiej w Polsce*, (w:) R. Mieńkowska-Norkiene (red.), *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009

Polański K. (red.), *Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1993

Popławska E., *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015

Poznańska D., *Ocena skutków regulacji a finanse publiczne – jak wykorzystać potencjał?*, (w:) W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007

Półtorak M., Walewska M., *Charakter i zakres konsultacji publicznych*, (w:) J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013

Preisner A., *Postępowanie z projektami ustaw. Pierwsze, drugie i trzecie czytanie*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994

Preisner A., *Procedura legislacyjna*, (w:) A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001

Preisner A., *Skutki upływu kadencji Sejmu dla prac nad projektem ustawy*, (w:) J. Trzciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994

Prokop-Gralińska J., *Realizacja roszczeń zabużańskich z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Łódź 2016

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, System Informacji Prawnej LEX/el. 2019

Pudło A., *Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2013

Radziewicz P., *O dopuszczalności zgłaszania poprawek w formie „tekstu jednolitego" w trakcie prac podkomisji*, (w:) W. Odrowąż-Sypniewski (wybór i oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, Warszawa 2010

Radziewicz P., *Pojęcie sejmowej kontroli legalności ustawy*, (w:) P. Radziewicz (red.), *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, Warszawa 2015

Radziewicz P., *Glosa do wyroku z 11.08.2016 r., K 39/16*, „PiP" 2016, z. 12

Repel J., *Artykuł 119*, (w:) J. Boć (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji R.P. z 1997 r.*, Wrocław 1998

Romanowski R., *Znaczenie dochowania zasady prawidłowej legislacji w praktyce (na przykładzie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji)*, „PL" 2018, nr 1

Rowiński W., *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, „RPEiS" 2016, z. 1

Sanetra W., *Skuteczność Konwencji czy skuteczność wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka?*, (w:) A. Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2011

Sarnecki P., *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, „Studia Iuridica" 1995, t. 28

Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002

Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2002, także: Lublin 2006

Skuczyński P., *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa*, (w:) W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa 2015

Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010

Sobczyński D., *Organizacje pozarządowe i obywatele w rządowym procesie tworzenia prawa w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2015

Sokolewicz W., *Ustawa ratyfikacyjna*, (w:) M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997

Sokolewicz W., *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, (w:) M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005

Sokolewicz W., *Uwagi do art. 2 Konstytucji*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007

Sokołowski J.K., Stolicki D., *Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego*, „Przegląd Politologiczny" 2017, nr 2

Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017

Staniszewska L., *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, (w:) M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015

Staśkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011

Staśkiewicz W., *Społeczne role legislatora*, (w:) M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016

Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999

Stępniak K., *Relacje między zasadami techniki prawodawczej a zasadami poprawnej legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2017, nr 1

Studnicki F., Łachwa A., Fall J., Stubrawa E., *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze" 1990, z. 136

Sylwestrzak A., *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władz*, (w:) J. Ciapała, P. Mijał (red.), *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, Warszawa 2017

Syryt A., *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014

Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014

Szmyt A., *Zagadnienie dopuszczalności ustawy konstytucyjnej w praktyce ustrojowej pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005

Szmyt A., *Tryb stanowienia ustaw*, (w:) M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007

Szmyt A., *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „PS" 2010, nr 1

Szmyt A., *Opinia w sprawie statusu i uprawnień osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad poselskim projektem ustawy*, „PS" 2014, nr 2

Szmyt A., *Uregulowania konstytucji krajowej w perspektywie integracji europejskiej oraz kierunki niezbędnych uzupełnień*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2014, t. XIV

Szmyt A., *Komentarz do art. 34 ust. 8*, (w:) A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018

Szmyt A., *Wprowadzenie*, (w:) A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018

Szponar-Seroka J., *Wielojęzyczność jako wyzwanie w procesie stanowienia i wykładni prawa Unii Europejskiej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe" 2017, nr 33

Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004

Szymanek J., *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej*, „RPEiS" 2008, nr 1

Szymanek J., *Czytanie parlamentarne*, (w:) J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018

Szymanek J., *Promulgacja*, (w:) J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018

Śmiałowska-Uberman Z., *Tworzenie i obowiązywanie prawa Unii Europejskiej*, „Geomatics and Environmental Engineering" 2007, vol. 1, no. 1

Świrydowicz K., Wronkowska S., Zieliński M., Ziembiński Z., *O nieporozumieniach dotyczących tzw. norm zezwalających*, „PiP" 1975, z. 7

Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014

Tkaczyk E., *Opracowywanie projektów aktów normatywnych wykonujących prawo Unii Europejskiej na szczeblu rządowym. Wybrane zagadnienia*, „PPP" 2016, nr 4

Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013

Trubalski A., *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2013, nr 1

Trubalski A., *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, Warszawa 2016

Trzciński J., *O znaczeniu konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 5–6

Tuleja P., *Komentarz do art. 2*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016

Tuleja P., *Komentarz do art. 7*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli, ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008

Uziębło P., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r. (sygn. akt III SO 16/10)*, „PS" 2011, nr 4

Wawrzyniak J., *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „PL" 2004, nr 1

Wiaderek G., *Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych. Opracowania na temat szans i barier w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*, Warszawa 2015.

Wiącek M., *Komentarz do art. 87*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016

Wiącek M., *Komentarz do art. 89*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016

Wiącek M., *Komentarz do art. 92*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016

Wierczyński G., *„Obowiązywanie" a „wejście w życie" – uwagi polemiczne*, „PiP" 2007, nr 2

Wierczyński G., *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, „PiP" 2011, z. 4

Wierczyński G., *O wpływie nowelizacji upoważnienia ustawowego na obowiązywanie aktów wykonawczych – raz jeszcze*, „PiP" 2012, z. 6

Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015

Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, również: Warszawa 2016

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000

Winczorek P., *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „PiP" 2004, z. 11

Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999

Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007

Woźniczko J., *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowanie tematyczne*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019

Wronkowska S., *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990

Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej. Polskie dyskusje o państwie i prawie*, Warszawa 1995

Wronkowska S., *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „PiP" 2000, z. 9

Wronkowska S., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich" 2000, nr 38

Wronkowska S., *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „PS" 2000, nr 2

Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005

Wronkowska S., *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, (w:) J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009

Wronkowska S., *Technika prawodawcza i jej zasady*, (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012

Wronkowska S., *Ustawy incydentalne w systemie źródeł prawa*, (w:) M. Granat (red.), *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2013

Wronkowska S., Zieliński M., *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „SP" 1985, nr 3–4

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

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, również: Warszawa 2012

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012

Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001

Wrońska I., *Pozycja ustrojowa władzy wykonawczej w Polsce w aspekcie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wybrane zagadnienia*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2016, nr 20

Wróbel A., *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej*, (w:) A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2011

Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, System Informacji Prawnej LEX/el. 2019

Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989

Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe: teoria i praktyka*, Warszawa 2006

Wyrozumska A., *Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 99, art. 188 ust. 2 i 193 Konstytucji RP – glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19.12.2006 r. (P 37/05)*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2007, nr 3

Wyrozumska A., *Pojęcia prawa UE i jego źródła*, (w:) J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017

Zajęcki M., *O niezgodności aktu wykonawczego z ustawą*, „PiP" 2011, z. 12

Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008

Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia i Analizy. Studia Politologiczne" 2009, nr 13

Zieliński M., *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010

Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne*, (w:) A. Bałaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011

M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014 (publ. elektr.)

Zieliński M., Ziembiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988

Ziemski K., *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego*, „RPEiS" 1978, nr 40, z. 2

Zubik M., *Na temat dopuszczalności zgłaszania poprawek do projektu ustawy wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów w trybie art. 123 Konstytucji*, (w:) W. Odrowąż-Sypniewski (wybór), *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001

Zubik M., *Zmiany Regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „PS" 2009, nr 3

Zubik M., *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011

Zubik M., Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2 uzup., Warszawa 2016

Żabicka-Kłopotek M., *„Wytyczne" jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, „PS" 2006, nr 3

Żak M., Soft law *jako instrument koordynacji regulacyjnej good governance*, „PL" 2019, nr 1

Wykorzystane orzecznictwo

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK ZU 1986, poz. 2
Orzeczenie TK z dnia 20 października 1986 r., sygn. akt P 2/86, OTK ZU 1986, poz. 6
Orzeczenie TK z dnia 22 kwietnia 1987 r., sygn. akt K 1/87, OTK ZU 1987, poz. 4
Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, OTK ZU 1988, poz. 1
Postanowienie TK z dnia 17 sierpnia 1988 r., sygn. akt Uw 3/87, OTK ZU 1988, poz. 14
Postanowienie TK z dnia 30 sierpnia 1988 r., sygn. akt. Uw 6/88, OTK ZU 1988, poz. 15
Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88, OTK ZU 1988, poz. 6
Orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., sygn. akt U 9/90, OTK ZU 1991, poz. 9
Orzeczenie TK z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91, OTK ZU 1992, poz. 8
Orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, OTK ZU 1992, poz. 7
Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2
Orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92, OTK ZU 1993, poz. 6
Orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93, OTK ZU 1993, poz. 39
Wyrok TK z dnia 7 grudnia 1993 r., sygn. akt K 7/93, OTK ZU 1993, poz. 42
Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK ZU 1994, poz. 5
Uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK ZU 1994, poz. 23
Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, OTK ZU 1994, poz. 36
Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94, OTK ZU 1995, poz. 2
Orzeczenie TK z dnia 11 września 1995 r., sygn. akt P 1/95, OTK ZU 1995, poz. 26
Orzeczenie TK z dnia 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95, OTK ZU 1995, poz. 27
Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95, OTK ZU 1995, poz. 31
Orzeczenie TK z dnia 25 czerwca 1996 r., sygn. akt K 15/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 22
Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30
Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52
Orzeczenie TK z dnia 17 czerwca 1997 r., sygn. akt U 5/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 21
Orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 35
Wyrok TK z dnia 4 listopada 1997 r., sygn. akt U 3/97, OTK ZU nr 3/1997, poz. 40
Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 64
Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt U 6/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 65
Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 69
Wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 71
Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12
Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13
Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46
Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47
Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1998 r., sygn. akt U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51
Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52
Wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64
Wyrok TK z dnia 10 października 1998 r., sygn. akt K 39/97, OTK ZU nr 5/1998, poz. 99
Wyrok TK z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114
Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116
Wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., sygn. akt SK 11/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 22
Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23

Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40
Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 1999 r., sygn. akt U 3/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 70
Wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75
Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100
Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120
Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156
Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162
Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165
Wyrok TK z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt. K 22/99, OTK ZU nr 7/1997, poz. 166
Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1
Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2
Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3
Wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, OTK ZU nr 1/2002, poz. 3
Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141
Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144
Wyrok TK z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254
Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256
Wyrok TK z dnia 7 listopada 2000 r., sygn. akt K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257
Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29
Wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47
Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51
Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81
Wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209
Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6
Wyrok TK z dnia 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13
Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17
Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 27
Wyrok TK z dnia 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32
Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33
Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34
Wyrok TK z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36
Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44
Wyrok TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45
Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01, OTK ZU nr 4/A 2002, poz. 46
Wyrok TK z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48
Postanowienie TK z dnia 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55
Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63
Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90
Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97
Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11
Wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13
Wyrok TK z dnia 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42
Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51

Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. akt K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52
Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54
Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62
Wyrok TK z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75
Wyrok TK z dnia 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 77
Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97
Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10
Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21
Postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36
Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33
Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41
Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt. U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60
Wyrok TK z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. akt U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70
Wyrok TK z dnia 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83
Wyrok TK z dnia 5 października 2004 r., sygn. akt U 2/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 88
Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103
Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5
Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15
Wyrok TK z dnia 8 marca 2005 r., sygn. akt K 27/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 22
Wyrok TK z dnia 30 marca 2005 r., sygn. akt K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28
Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, OTK ZU 4/A/2005, poz. 42
Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49
Wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50
Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67
Wyrok TK z dnia 12 września 2005 r., sygn. akt SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91
Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92
Wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93
Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 39/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 7
Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8
Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32
Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39
Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04, OTK ZU nr 4/ A/2006, poz. 40
Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42
Wyrok TK z dnia 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53
Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 35/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 68
Wyrok TK z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82
Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87
Wyrok TK z dnia 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96
Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105
Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., sygn. akt SK 15/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 106
Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147
Wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171
Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177

Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3
Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27
Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06, OTK ZU nr/A/2007, poz. 37
Wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49
Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72
Wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76
Wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95
Wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103
Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127
Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129
Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154
Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt U 6/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 156
Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82
Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124
Wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126
Wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08, OTK ZU nr 9A/2008, poz. 157
Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2
Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3
Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4
Postanowienie TK z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt U 6/07, OTK ZU nr 3/A 2009, poz. 37
Wyrok TK z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27
Wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28
Postanowienie TK z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 6/09, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 58
Wyrok TK z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 53/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 45
Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49
Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51
Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65
Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 45/08, OTK nr 6/A/2009, poz. 88
Wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112
Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126
Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK ZU nr 9A/2009, poz. 134
Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 139
Wyrok TK z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt U 1/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 147
Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164
Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165
Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt P 105/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 168
Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170
Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3
Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9
Wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15
Wyrok TK z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21
Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50
Wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59
Wyrok TK z dnia 10 września 2010 r., sygn. akt P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68
Wyrok TK z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109

Wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK ZU 6/A/2011, poz. 56
Wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59
Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61
Wyrok TK z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73
Wyrok TK z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96
Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97
Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2
Wyrok TK z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15
Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37
Postanowienie TK z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt SK 25/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 88
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134
Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136
Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1
Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39
Wyrok TK z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 55
Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013 r., poz. 59
Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65
Wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76
Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80
Wyrok TK z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 36/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 81
Wyrok TK z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83
Wyrok TK z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97
Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121
Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10
Wyrok TK z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 13
Wyrok TK z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16
Wyrok TK z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31
Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37
Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50
Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68
Wyrok TK z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79
Wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt K 49/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 94
Wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103
Wyrok TK z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt U 4/14, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110
Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113
Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116
Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 13
Wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt K 31/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31
Wyrok TK z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143
Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148
Wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163
Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185
Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31
Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15, OTK ZU A/2017, poz. 50
Wyrok TK z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt Kp 4/15, OTK ZU A/2017, poz. 72
Postanowienie TK z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt S 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 66

Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 6/15, OTK ZU A/2018, poz. 24
Wyrok TK z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 4
Wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 39

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Uchwała składu siedmiu SN sędziów z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt I KZP 50/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 16
Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 października 2004 r., sygn. akt SN I KZP 24/04, OSNKW 2004, nr 10, poz. 92
Postanowienie SN z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10, OSNP 2012, nr 3–4, poz. 55
Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt III SW 15/16

Orzeczenia sądów administracyjnych

Wyrok NSA z dnia 13 października 2005 r., sygn. akt II FSK 642/05
Wyrok NSA z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1020/10
Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt II SA/Op 269/13
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1073/14
Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2015 r., sygn. akt II GSK 948/14
Wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r., sygn. akt II OSK 77/14
Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 975/14
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt I SA/Gd 332/16
Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OZ 299/17
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 463/17
Wyrok NSA z dnia 23 października 2018 r., sygn. akt I GSK 1945/18
Wyrok NSA z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 994/18
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 989/18

Orzeczenia sądów i trybunałów międzynarodowych

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wyrok ETPC z dnia 9 lutego 1967 r. w tzw. belgijskiej sprawie językowej (skarga nr 1474/62)
Wyrok ETPC z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie Marckx p. Belgii (skarga nr 6833/74)
Wyrok ETPC z dnia 9 października 1979 r. w sprawie Airey p. Irlandii (skarga nr 6289/73)
Wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła p. Polsce (skarga nr 30210/96)
Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski p. Polsce (skarga nr 31443/96)
Wyrok ETPC z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie Hutten-Czapska p. Polsce (skarga nr 35014/97)
Wyrok ETPC z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie Tysiąc p. Polsce (skarga nr 5410/03)
Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski p. Polsce (skarga nr 33949/05)
Wyrok ETPC z dnia 12 października 2012 r. w sprawie Kędzior p. Polsce (skarga nr 45026/07)
Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni p. Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11)
Wyrok ETPC z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie K.J. p. Polsce (skarga nr 30813/14)

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L
Wyrok Trybunału dnia z 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH

v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal
Wyrok Trybunału z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie C-102/79 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium
Wyrok Trybunału z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 Commission v. Germany
Wyrok Trybunału z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94 CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL
Wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-226/97 postępowanie karne v. Johannes Martinus Lemmens
Wyrok Trybunału z dnia 22 października 1998 r. w sprawie C-10-22/97 Ministero delle Finanze v. IN. CO.GE.'90 i in.
Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 Ciola v. Land Vorarlberg
Wyrok Trybunału z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-443/98 Unilever Italia SpA v. Central Food SpA „Unilever"
Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 postępowanie karne v. Silvio Berlusconiemu, Sergio Adelchiemu, Marcello Dell'Utriemu i in.
Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 postępowanie karne v. Maria Pupino
Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06 Skoma-Lux sro v. Celní ředitelství Olomouc
Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-144/10 Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Anstalt des öffentlichen Rechts v. JPMorgan Chase Bank NA, Frankfurt Branch
Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-410/09 Polska Telefonia Cyfrowa sp. z.o.o. v. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
Skarga z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie C-69/18 Komisja Europejska v. Republika Słowenii
Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 21 lutego 2018 r. w sprawie C-628/16 Kreuzmayr GmbH v. Finanzamt Linz
Skarga z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie C-164/18 Komisja Europejska v. Królestwo Hiszpanii
Skarga z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie C-165/18 Komisja Europejska v. Królestwo Hiszpanii
Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie C-188/18 Komisja Europejska v. Republika Słowenii
Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie C-530/16 Komisja Europejska v. Rzeczypospolitej Polskiej
Skarga z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie C-430/18 Komisja Europejska v. Królestwo Hiszpanii
Skarga z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie C-550/18 Komisja Europejska v. Irlandia
Skarga z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie C-549/18 Komisja Europejska v. Rumunia
Skarga z dnia 5 października 2018 r. w sprawie C-628/18 Komisja Europejska v. Republika Słowenii
Skarga z dnia 30 października 2018 r. w sprawie C-676/18 Komisja Europejska v. Królestwo Belgii
Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie C-188/18 Komisja Europejska v. Republika Słowenii

Inne źródła

Council Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, OECD 1995, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0279

Dąbrowska Z., *Trzeci sektor bez konsultacji*, „Rzeczpospolita", 28 listopada 2016 r.

Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Informacja o wynikach kontroli (LWA 410.002.00.2015, nr ewid. 174/2017/P/16/094/LWA), Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie

Ease of Doing Business rankings 2019. Training for Reform, https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

European Commission's Better Regulation Toolbox, https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en

Raport Doing Business 2019. Training for Reform, Europejski Bank Centralny

Formułowanie przepisów o charakterze obligatoryjnym w zakresie czasownika (modalnego) „powinien" (oprac. W. Paluch), (w:) Dobre Praktyki Legislacyjne, RCL (publikacja elektroniczna), https://www.rcl.gov.pl/content/dobre-praktyki-legislacyjne

Formułowanie przepisów przejściowych i dostosowujących, w przypadku zróżnicowania terminu wejścia w życie ustawy, oprac. W. Zając, „Dobre Praktyki Legislacyjne", https://www.rcl.gov.pl/content/dobre-praktyki-legislacyjne

Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments, http://documents.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/pdf/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf

Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/sjp

Ocena prawna rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (druk sejmowy nr 3668), Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, autor: P. Kościelny

Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1072/IX kadencja), autor: S. Giderewicz

Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1270/IX kadencja), autor: R. Kapeliński

Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1106/IX kadencja), autor: S. Giderewicz

Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (druk senacki nr 422/IX kadencja), autor: J. Zabielski

Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk senacki nr 1284/IX kadencja), autor: S. Giderewicz

Opinia na temat wyrażenia z „zastrzeżeniem", „Komunikaty Rady Języka Polskiego" nr 1(16)2005

Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 18 września 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, sygn. RL-0303-21/14

Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2015 r. o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", sygn. RL-0303–42/14

Opinia z Europejskiego Banku Centralnego dnia 21 kwietnia 2010 r. w sprawie zmian zasad dotyczących rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w Narodowym Banku Polskim, CON/2010/32

Procedura transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej, w tym wykonywania zobowiązań legislacyjnych wynikających z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i postępowań Komisji Europejskiej prowadzonych na podstawie art. 258 TFUE lub art. 260 TFUE, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/zacznik_20.09.10.pdf

Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015

Program Lepsze Regulacje 2015, załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015"

Projekty Regulaminu Sejmu R.P., Kancelaria Sejmu, Warszawa 2001

Przewodnik dotyczący zasięgania przez władze krajowe opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie projektowanych przepisów prawnych, Europejski Bank Centralny, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/consultationguide201510.pl.pdf

Rachunek prawdopodobieństwa i statystyka matematyczna: terminy, określenia i symbole, PN-58/N-01051/Polski Komitet Normalizacji i Miar, Warszawa 1958

Raport roczny 2016, Europejski Bank Centralny

Raport roczny 2017, Europejski Bank Centralny

Raport roczny 2018, Europejski Bank Centralny

Raport techniczny, część I: Analiza OSR i rekomendacje, Ministerstwo Technologii i Przedsiębiorczości, 2019

Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu Oceny Skutków Regulacji pod względem realizacji kryteriów prawidłowej Impact Assessment wypracowanych w Unii Europejskiej, M. Matczak, T. Zalasiński, P. Pawłowski, Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa 2008

Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych" – Jachranka, wrzesień/październik 2011 r., http://bip.ksap.gov.pl/pliki/ORiKU_BA_260_6_2019/Zalacznik_do_wyjasnien.pdf

Report on Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries, OECD 1997, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf

Samochód najpopularniejszym środkiem transportu w dojazdach do pracy, http://www.research-pmr.com/pl/userfiles/file/wp/wp_33_511_2013_01_23%20-%20Samoch%C3%B3d%20najpopularniejszym%20%C5%9Brodkiem%20transportu%20w%20dojazdach%20do%20pracy%20-%2002.pdf

Siedlecka E., *Niszczarka sejmowa*, „Gazeta Wyborcza", 3 lipca 2012 r.

Siedlecka E., *Sejmowa niszczarka stop?* „Gazeta Wyborcza", 4 lipca 2012 r.

Sprawozdanie z przebiegu spotkania na temat projektów regulaminu Sejmu zorganizowanego w dniu 19 kwietnia 2001 r., „PS" 2001, nr 4

Stanowisko Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, sygn. RL-0303-18/15

Szymaniak P., *Lewiatan przeciwny zamkniętej dyskusji o ustawie*, „Dziennik Gazeta Prawna", 12 listopada 2013 r.

Szymaniak P., *NGO-sy chcą większego udziału w tworzeniu prawa*, „Dziennik Gazeta Prawna", 24 września 2013 r.

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1979

The Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD 2005, https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf

UK Treasury Green Book, *Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*, https:// assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

Wygnański K., *Szkolenie z zakresu konsultacji publicznych prowadzonych na szczeblu centralnym*, Warszawa 2015

Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm, Materiały i Dokumenty BAS, Nr 03/10/2012

Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR), Program „Reforma Regulacji" (Ministerstwo Gospodarki), dokument przyjęty przez RM w dniu 10 października 2006 r.

Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, https://www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf

Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, https://www.gov.pl/web/finanse/sytuacja-makroekonomiczna-i-finanse-publiczne

Zalecenie C(95) 21 Rady OECD z dnia 9 marca 1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji

Żmigrodzki P. (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, dostęp internetowy, https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=37788&id_znaczenia=5230694&l=19&ind=0

Ścieżki dostępu do pozostałych źródeł internetowych

https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1087&context=fss_papers

http://forum-pl-cz.com/index.php/polityki-publiczne/53-dobrochna-bach-golecka-o-deficycie-transpozycji-refleksje-na-temat-transpozycji-prawa-europejskiego-w-polsce

https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/12942/A_comparative_view_on_the_execution_of_judgments_of_the_european_court_of_human_rights.pdf?sequence=1

http://partycypacjango.kolping.pl/img/uploaded_editor/files/Konsultacje%20publiczne%20a%20konsultacje%20spo%C5%82eczne.pdf

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Dawidf_Sobczynski.pdf

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.2.1.pdf

https://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf

https://www.gov.pl/web/dyplomacja/raporty-roczne-rzadu-na-temat-wykonywania-orzeczen-etpc

https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zespol-do-spraw-etpc

https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/wykonywanie_orzeczen_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka/wykonywanie_wyrokow_etpcz

https://www.rcl.gov.pl/opisy/book/opisy-procedur-przyjmowania-projektow

Z recenzji podręcznika:
„Podręcznik stanowi podsumowanie działań szkoleniowych przeprowadzonych w ramach projektu *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy państwowej (LEGIS)*. (…)

Pozytywnie należy ocenić sam fakt powstania podręcznika jako formy podsumowania programu szkoleniowego o bardzo kompleksowym charakterze. Zajęcia szkoleniowe prowadzone zarówno przez doświadczonych praktyków jak i wybitnych teoretyków były doskonałą okazją nie tylko do przekazania wiedzy, ale również do wymiany poglądów i informacji między uczestnikami poszczególnych szkoleń specjalistycznych. Zgromadzony w ten sposób kapitał wiedzy został utrwalony w postaci recenzowanego podręcznika i będzie stanowił punkt odniesienia dla osób pracujących przy obsłudze procesu legislacyjnego, a także umożliwiał dostęp do utrwalonej praktyki legislacyjnej osobom rozpoczynającym pracę w zawodzie legislatora.

Zauważyć należy, iż jest to jedno z nielicznych tego typu kompleksowych opracowań odnoszących się do całego szeregu aspektów i etapów procesu ustawodawczego.

(…) Recenzowany podręcznik wyróżnia się jednak pragmatycznym ujęciem poruszanych zagadnień oraz bezpośrednim odniesieniem się do tzw. dobrych praktyk legislacyjnych, co jest szczególnie przydatne dla osób bezpośrednio zaangażowanych w prace legislacyjne”.

Radosław Radosławski

K S A P

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej
Lecha Kaczyńskiego

Wawelska 56
00-922 Warszawa

+48 22 608 01 16
fax: +48 22 608 02 73

info@ksap.gov.pl

www. ksap.gov.pl

ISBN 978-83-61713-14-2