

REDAGOWANIE I OGŁASZANIE AKTÓW NORMATYWNYCH

Komentarz

Grzegorz Wierczyński

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

2. WYDANIE

REDAGOWANIE I OGŁASZANIE AKTÓW NORMATYWNYCH

Komentarz

Grzegorz Wierczyński

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

2. WYDANIE

Stan prawny na 1 marca 2016 r.

Recenzent

Dr hab. Marcin Wiącek

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

Elżbieta Józwiak

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumięt, Krystyna Szych

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

prawolubni

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

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-237-2

2. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	17
Komentarz do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)	19
Wprowadzenie	21
Historia	22
Uwagi ogólne o rozporządzeniu z 2002 r.	25
Charakter dyrektyw techniki prawodawczej	28
Konsekwencje naruszeń Zasad techniki prawodawczej	29
Załącznik. Zasady techniki prawodawczej	37
Dział I. Projekt ustawy	37
Rozdział 1. Przepisy ogólne	37
Rozdział 2. Budowa ustawy	124
Rozdział 3. Tytuł ustawy	132
Rozdział 4. Układ i postanowienia przepisów merytorycznych	162
Rozdział 4a. Przepisy epizodyczne	222
Rozdział 5. Układ i postanowienia przepisów przejściowych i dostosowujących ..	229
Rozdział 6. Układ i postanowienia przepisów końcowych	297
Rozdział 7. Oznaczanie przepisów ustawy i ich systematyzacja	369
Rozdział 8. Przepisy upoważniające	415
Rozdział 9. Przepisy karne oraz przepisy o karach pieniężnych	489
Dział II. Zmiana (nowelizacja) ustawy	529
Dział III. Tekst jednolity	592
Dział IV. Sprostowanie błędu	636
Dział V. Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia)	646

Dział VI. Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)	719
Dział VII. Projekty aktów prawa miejscowego	743
Dział VIII. Typowe środki techniki prawodawczej	747
Komentarz do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 296)	829
Bibliografia	1015

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- d.w.Dz.U.RP – dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 68, poz. 423 ze zm.)
- dyrektywa 2003/98/WE – dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L Nr 345 z 31.12.2003, s. 90 ze zm.; Polskie wydanie specjalne rozdz. 13, t. 32, s. 701)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.)
- Konstytucja marcowa – ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz. U. Nr 33, poz. 232; tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.); akt archiwalny
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.)

- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.)
- k.wyb. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze 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. Nr 84, poz. 426 ze zm.); akt archiwalny
- MPPOP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- nowela z dnia 20 kwietnia 2004 r. – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 96, poz. 959)
- nowela z dnia 16 grudnia 2005 r. – ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2253)
- nowela z dnia 10 marca 2006 r. – ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 501)
- nowela z dnia 4 marca 2011 r. – ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 676)
- nowela z dnia 25 czerwca 2015 r. – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.)
- pismo okólne nr 81 – pismo okólne nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1971 r. w sprawie opracowywania projektów oraz stosowania przepisów prawnych (M.P. Nr 41, poz. 263)

-
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)
- pr. lot. – ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 ze zm.)
- pr. pras. – ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.)
- p.w.k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 ze zm.)
- p.w.k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. z Nr 24, poz. 142 ze zm.)
- p.w.k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1149 ze zm.)
- Regulamin RM – uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 ze zm.)
- Regulamin Sejmu – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.)
- r.o.w.g. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie określenia wzorów graficznych winiet dzienników urzędowych (Dz. U. poz. 639)
- r.o.z.d.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (tekst jedn.: Dz. U. R. P. z 1936 r. Nr 80, poz. 555 ze zm.)
- rozporządzenie z dnia 5 listopada 2015 r. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 1812)
- r.w.Dz.U.RP – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. z 1928 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.); akt archiwalny
- r.w.t.d.e. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz. U. Nr 289, poz. 1699)
-

- r.z.t.w.d.w. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 r. w sprawie zasad i trybu wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego (Dz. U. Nr 9, poz. 78)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)
- Traktat z Aten – Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.)
- uchwała nr 20 – uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205)
- u.d.a.r. – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 812 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.)
- u.d.l. – ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.)
- u.d.p.p. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239 ze zm.)
- u.e.r. – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 748 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.)

-
- u.i.d.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 ze zm.)
- u.j.p. – ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 224 ze zm.)
- u.m.w.p. – ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2008)
- u.n.z.a. – ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1446 ze zm.)
- u.o.a.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 296)
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 184 ze zm.)
- u.o.k.ś. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.); akt archiwalny
- u.o.m. – ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.)
- u.o.z.z. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.)
- u.p.e. – ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 262 ze zm.)
- u.p.o.o. – ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 827 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.)
- u.p.z.k. – ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.)
- u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.)
- u.r.n.o.o. – ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378)
- u.r.o. – ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 318)
-

- u.s.c. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
- u.s.k.ż. – ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 333 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.)
- ustawa o KSSP – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 150 ze zm.)
- ustawa o PGSP – ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1150 ze zm.)
- ustawa o Policji – ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.)
- ustawa o RM – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
- ustawa o SG – ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1402 ze zm.)
- ustawa o SKW – ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 253 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 ze zm.)
- u.u.cz.p.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250)
- u.u.m. – ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)
- u.w.Dz.U. – ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.); akt archiwalny
- u.w.Dz.U.RP – ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 66, poz. 400); akt archiwalny
- u.w.t.p.a. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.)

- u.z.n.k. – ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.)
- u.z.z. – ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1881)

Urzędowe zbiory i podręczniki techniki prawodawczej

- GL – *Guide de légistique* – francuski urzędowy przewodnik dla legislatorów dostępny na stronie: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique> [dostęp: 12.08.2013]
- HdR – *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* – Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, wyd. 3, Bundesanzeiger Verlag, Berlin 2008, <http://hdr.bmj.de> [dostęp: 12.08.2013]
- MPR – Unia Europejska, *Międzyinstytucjonalny przewodnik redakcyjny*, Bruksela–Luksemburg 2011
- WPP – *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego*, Luksemburg 2008, <http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228PLN.pdf> [dostęp: 12.04.2016]
- ZTP z 1929 r.,
Zasady techniki
prawodawczej
z 1929 r. – Zbiór zasad i form techniki legislacyjnej stanowiący załącznik do okólnika Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 99 (OL. 2048/2) z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń (Dz. Urz. MSW z 1929 r. Nr 7, poz. 147)
- ZTP z 1939 r.,
Zasady techniki
prawodawczej
z 1939 r. – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do zarządzenia nr 55–63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r., Warszawa 1939
- ZTP z 1961 r.,
Zasady techniki
prawodawczej
z 1961 r. – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do zarządzenia nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Warszawa 1961
- ZTP z 1991 r.,
Zasady techniki
prawodawczej
z 1991 r. – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310)
- ZTP,
Zasady techniki
prawodawczej – Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Czasopisma i publikatory

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz. P. K. P.	– Dziennik Praw Królestwa Polskiego
Dz. P. P. P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz. U. R. P.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (ukazujący się w okresie międzywojennym)
Dz. Urz. MSW	– Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych
Dz. Urz. Woj. Doln.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz. Urz. Woj. Małop.	– Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz. Urz. Woj. Śląsk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
ECR	– European Court Reports
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FK	– Finanse Komunalne
GAiPP	– Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
M.P.	– Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria B
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PL	– Przegląd Legislacyjny
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Bank.	– Prawo Bankowe
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
PS	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Iur.	– Studia Iuridica
St. Praw.	– Studia Prawnicze
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
TPP	– Transformacje Prawa Prywatnego
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ Pr. Prawn.	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego Prace Prawnicze

Organy orzekające

ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości (wcześniej Europejski Trybunał Sprawiedliwości)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Bazy elektroniczne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna na stronie http://orzeczenia.nsa.gov.pl
LEX	– System Informacji Prawnej LEX

Inne

OSR	– ocena skutków regulacji
-----	---------------------------

Wstęp

Książka składa się z dwóch części. W pierwszej zaprezentowano komentarz do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.), w drugiej zaś – komentarz do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 296). Pomysł na łączne skomentowanie przepisów obu tych aktów normatywnych nie jest przypadkowy, zasady redagowania aktów normatywnych i zasady ogłaszania takich aktów są ze sobą ściśle powiązane i w przyszłości powinny być objęte jedną wspólną regulacją, odpowiednio podzieloną pomiędzy ustawę i akty wykonawcze do niej (więcej na ten temat G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, PS 2008, nr 5, s. 135).

Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jest trzecim w Polsce komentarzem do tego aktu. Stanowi on w pewnej mierze kontynuację komentarza członków redakcji Systemu Informacji Prawnej LEX wydanego w 2003 r., którego byłem współautorem (*Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, pod red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003). Zamierzeniem, które przyświecało wydaniu tamtego komentarza, było podzielenie się wiedzą uzyskaną podczas wielu lat redagowania największego polskiego systemu informacji prawnej. Był on zatem napisany z perspektywy przeciwnej do perspektywy legislatorów – z perspektywy odbiorców informacji o prawie. Dlatego też komentarz ten w wielu miejscach był krytyczny w stosunku do rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, starając się ukazywać, do czego prowadzi przyjęcie określonej techniki. Niniejszy komentarz został napisany niemal całkowicie od nowa, ale perspektywa pozostała taka sama. W niektórych miejscach obowiązujące Zasady techniki prawodawczej są krytykowane w sytuacji, w której dochodzi do konfliktu pomiędzy zasadą „przestrzegaj ZTP” i zasadą „redaguj poprawnie akty normatywne”, legislator powinien raczej wybrać tę drugą zasadę. Takie podejście jest uzasadnione charakterem zasad techniki prawodawczej. Ponieważ są to zasady prakseologiczne, fundamentem ich „obowiązywania” są aktualna wiedza i przyjmowane oceny (por. Z. Ziemiń-

ski, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 39), a to oznacza, że zmiana w obszarze aktualnej wiedzy lub przyjmowanych ocen pozbawia podstaw zbudowane na ich podstawie zasady celowościowe. Stosowana przez legislatorów technika prawodawcza musi ulegać dynamicznym zmianom, niezależnie od tego, czy autorzy rozporządzenia w sprawie ZTP je zmieniają.

W aktualnym, drugim wydaniu niniejszego komentarza uwzględniono zmiany wprowadzone do Zasad techniki prawodawczej przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 1812), które wchodzi w życie z dniem 1 marca 2016 r.

Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest pierwszym tego typu przedsięwzięciem w Polsce. Drugie wydanie tego komentarza uwzględnia wszystkie zmiany powołanej ustawy, które ogłoszono do dnia 1 marca 2016 r., w tym również zmiany, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

W obydwu częściach komentarzów, poza klasycznymi fragmentami komentującymi treść danego przepisu, znajdują się omówienia poprzednich regulacji na dany temat oraz odesłania do literatury. Omówienia poprzednich regulacji zamieszczono na podstawie założenia, że dla współczesnej kultury prawnej ważne są nie tylko obydwie komentowane akty normatywne, ale również ewolucja, jaką przeszły wyrażone w nich zasady. Odesłania do literatury mają stanowić wstępną pomoc w szukaniu dodatkowych informacji na temat danej zasady. Pominięto w nich odesłania do napisanych przez autora:

- części komentarza z 2003 r. oraz
- monografii z 2008 r. (*Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008), o ile nie zawiera ona w danej materii bardziej rozbudowanych rozważań.

Mam nadzieję, że niniejszy komentarz okaże się przydatny zarówno dla osób zajmujących się redagowaniem i ogłaszaniem aktów normatywnych, jak i dla środowiska naukowego oraz studentów studiów prawniczych.

Bardzo dziękuję koleżankom i kolegom z redakcji Systemu Informacji Prawnej LEX za przykłady nietypowych rozwiązań legislacyjnych. Dzięki nim komentarz stał się znacznie bogatszy.

Komentarz uwzględnia stan prawny oraz dostępne orzecznictwo i literaturę na dzień 1 marca 2016 r.

Sopot, 1 marca 2016 r.

Autor

KOMENTARZ DO ROZPORZĄDZENIA PREZESA RADY MINISTRÓW

z dnia 20 czerwca 2002 r.

w sprawie **„Zasad techniki prawodawczej”**

(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 r. poz. 1064) zarządza się, co następuje:

Wprowadzenie

1. Komentowane rozporządzenie wydano na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.). Przepis ten obowiązywał od wejścia w życie powołanej ustawy, tj. od dnia 1 października 1996 r. Uzupełniono go o wytyczne z dniem 1 stycznia 2002 r., kiedy to w art. 14 dodano ust. 5, zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, określi w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki”. Dodając te wytyczne, ustawodawca spełnił wymagania dla upoważnień ustawowych określone w art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i w § 63 pkt 4 ZTP.

2. Omawiając relację pomiędzy komentowanym rozporządzeniem a przepisem upoważniającym do jego wydania, należy podkreślić, że do dnia 1 marca 2016 r. rozporządzenie to nie realizowało w pełni wytycznych zawartych w art. 14 ust. 5 ustawy z 1996 r. o RM. Nie sformułowano w nim bowiem warunków, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów aktów normatywnych. Dotyczące tego zagadnienia § 12 i 131 ust. 2 ZTP porzestawały na odesłaniu do „odrębnych przepisów”. Nie było to rozwiązanie poprawne, naruszało m.in. § 119 ust. 1 ZTP, który stanowi, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Błąd ten został w pewnym zakresie naprawiony w wyniku nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 marca 2016 r. (więcej na ten temat zob. komentarz do powołanych przepisów).

3. W dalszej części komentarza będzie też mowa o tym, że w pewnym zakresie treść rozporządzenia wykracza poza ramy wyznaczone przez upoważnienie ustawowe (zob. komentarz do § 32).

Historia

4. Refleksja nad zasadami techniki prawodawczej pojawiła się właściwie dopiero w okresie wielkich kodyfikacji. Do końca XVIII w. przez pojęcie kodyfikacji rozumiano przede wszystkim wielkie kompilacje dotychczasowych praw. Jednym z ostatnich przykładów takiej „kodyfikacji” był Landrecht pruski z 1794 r. Kodyfikacje takie były siłą rzeczy równie kazuistyczne, jak wcześniejsze prawa, a ich tworzeniu nie towarzyszyła jakaś szczególna refleksja nad techniką prawodawczą. Na przełomie XVIII i XIX w. pojawiło się nowe podejście do kodyfikacji. Zanim to jednak nastąpiło, musiało dojść do pewnego przewartościowania w myśleniu o tworzeniu prawa. W okresie Konstytuanty w prawodawstwie francuskim miała miejsce jedna z bardziej znanych prób oddzielenia procesu tworzenia prawa od jego stosowania. Mając na celu realizację słusznego postulatu likwidacji dowolności w procesie stosowania prawa, w 1790 r. uchwalono ustawę o reorganizacji sądownictwa, w której przywrócono instytucję rekursu legislacyjnego. Rekurs legislacyjny polegał na tym, że sądy nie mogły samodzielnie rozstrzygać wątpliwości prawnych i dokonywać wykładni ustawy, lecz miały obowiązek zwracać się w tej sprawie do organów prawodawczych (K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2007, s. 48 i 49). W myśl stosowanej bardzo dosłownie zasady podziału władz Monteskiusza prawodawca miał samemu rozstrzygać wszelkie zagadnienia z zakresu tworzenia prawa, sądy z kolei miały dokonywać tylko prostej subsumcji prawnej.

Problem realizowalności takiego modelu tworzenia prawa ujawnił się już kilkanaście lat później, w trakcie prac nad kodyfikacją prawa prywatnego we Francji. Ogrom tego przedsięwzięcia oraz zamiar uczynienia z kodyfikacji instytucji trwałej spowodowały, że zaczęto się zastanawiać nad tym, jak osiągnąć efekt ponadczasowości projektowanych regulacji. Spowodowało to radykalną zmianę w podejściu do relacji pomiędzy organami tworzącymi prawo i organami je stosującymi. Jean Etienne Marie Portalis, jeden z członków komisji, która zajmowała się projektowaniem Kodeksu Napoleona, argumentował, że chcąc stworzyć akt normatywny o charakterze ponadczasowym, należy przyjąć, że w akcie tworzenia prawa ustala się jedynie ogólne zasady prawa, powierzając wywodzenie z nich zasad szczególnych organom stosującym prawo. Pisał on, że „kodeks nawet najbardziej kompletny nigdy nie jest zakończony, a przed sędzią staje tysiąc nieoczekiwanych sytuacji, ponieważ ustawy raz zredagowane pozostają takie, jak zostały napisane; natomiast ludzie nigdy nie stoją w miejscu; stale działają” (K. Sójka-Zielińska, *Kodeks...*, s. 59). J.E.M. Portalis przewidywał zatem, że projektowany kodeks będzie musiał ewoluo-

wać pod wpływem nauki prawa i orzecznictwa sądów i lapidarnie ujął to w słynnym stwierdzeniu: „Kodeksów właściwie się nie tworzy, one się z biegiem czasu tworzą same” (tamże, s. 86).

Podjęcie J.E.M. Portalisa rozpoczęło przełom w myśleniu o sposobie redagowania aktów normatywnych. Próbuąc osiągnąć efekt ponadczasowości tworzonych kodeksów, zdecydowano się na odejście od techniki kazuistycznej na rzecz tworzenia zasad ogólnych. W ten sposób rozpoczęła się era wielkich kodyfikacji europejskich, a jednocześnie okres refleksji nad techniką prawodawczą. Dyskusja na ten temat objęła większość Europy. Z tamtego okresu zachował się np. referat Ernesta Wilhelma barona de Reibnitz, który był dyskutowany na posiedzeniu Towarzystwa Naukowego w Krakowie w dniu 14 grudnia 1817 r. (*Uwagi nad układaniem Kodexów*, Rocznik Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Krakowskim połączonego 1818, t. III, s. 28). Jedyne w Niemczech ruch ten początkowo był stosunkowo mniej ożywiony, ze względu na tzw. szkołę Fryderyka Carla von Savigny’ego. Dopiero pojawienie się Rudolfa von Jheringa, który był entuzjastą nowoczesnej kodyfikacji odpowiadającej współczesnym potrzebom społecznym oraz badań nad techniką prawodawczą, zmieniło ten stan rzeczy.

Jedną z podstawowych zasad techniki prawodawczej uznawanych w tamtym okresie była zasada komunikatywności tekstu aktu normatywnego. Rudolfowi von Jheringowi przypisuje się stwierdzenie, że „prawodawca powinien myśleć jak filozof, ale przemawiać jak chłop”. Nieprzypadkowo z tamtego okresu zachowało się kilka legend dotyczących sposobów realizacji tej zasady. Według jednej z nich sam Napoleon kazał tak długo przeredagowywać dany fragment projektu kodeksu, aż uznał, że jest on dostatecznie zrozumiały. Z kolei o twórcy projektu kodeksu cywilnego Szwajcarii z 1907 r. zachowała się legenda, zgodnie z którą tak długo przeredagowywał on dany przepis, aż stał on się zrozumiały dla jego kucharki. Legendy te, niezależnie od tego, na ile są one zgodne z prawdą historyczną, dobrze ilustrują, że za najważniejszą zasadę techniki prawodawczej uznawano wówczas zasadę wyrażania norm prawnych w sposób powszechnie zrozumiały.

5. W XX w. zasady techniki prawodawczej ulegały stopniowemu rozbudowaniu i pojawiły się pierwsze zbiory tych zasad. W większości państw naszej części Europy zbiory te mają charakter formalnie niewiążących poradników lub zbiorów dobrych praktyk. Tak jest np. w Niemczech, gdzie poradnik taki opracowuje i udostępnia Ministerstwo Sprawiedliwości. W Austrii i Szwajcarii poradniki takie opracowują i udostępniają odpowiednie wydziały urzędów kanclerskich. We Francji poradnik legislacyjny opracowały i na bieżąco aktualizują służby rządowe. W Belgii zbiór zasad został opracowany przez Radę Stanu, która m.in. opiniuje projekty ustaw. W Rosji służby legislacyjne Dumy opracowały i udostępniły zbiór rekomendacji. Nieco rzadziej urzędowe zbiory

Grzegorz Wierczyński – doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Pracowni Informatyki Prawniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autor publikacji na temat informatyki prawniczej oraz zasad tworzenia i ogłaszania prawa, w tym m.in. monografii *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego* (Warszawa 2008) i *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej* (Gdańsk 2015), współautor podręczników *System informacji prawnej w pracy sędziego* (Warszawa 2011) oraz *Informatyka prawnicza* (Warszawa 2006, 2008 i 2012); w latach 1999–2006 członek zespołu redakcyjnego Systemu Informacji Prawnej LEX.

Komentarz szczegółowo omawia dwa akty prawne regulujące zasady redagowania i ogłaszania przepisów prawa, tj.:

- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r., które weszły w życie z dniem 1 marca 2016 r.,
- ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, z uwzględnieniem wszystkich zmian ustawy ogłoszonych do dnia 1 marca 2016 r.

W obydwu częściach opracowania, poza klasycznymi fragmentami komentującymi treść danego przepisu, znajdują się przykłady najczęściej popełnianych błędów oraz poprawnych rozwiązań, omówienia poprzednich regulacji z zakresu przedstawianej problematyki oraz odesłania do literatury.

Publikacja przeznaczona jest dla legislatorów i innych osób zajmujących się redagowaniem i ogłaszaniem aktów normatywnych (zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej), a także dla pracowników organów nadzoru i kontroli w procesie stanowienia prawa (np. pracowników Sejmu i Senatu, Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów administracyjnych, pracowników urzędów wojewódzkich, regionalnych izb obrachunkowych).



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8092-237-2

