

ROBERT PISZKO

ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ W PRAKTYCE WYKŁADNI PRAWA

WPROWADZENIE. ZAŁOŻENIA TERMINOLOGICZNE

Przed siedemnastu laty ukazał się w „Studiach Prawniczych” artykuł pod tytułem *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*¹. Zadaniem tego artykułu było udzielenie, choćby częściowej, odpowiedzi na pytanie: czy i w jakim zakresie osiągalna, a zarazem pożądana jest korespondencja między dyrektywami redagowania i interpretowania tekstu prawnego oraz w jaki sposób taka korespondencja powinna być osiągnięta.

Przekonanie o występowaniu pewnej korespondencji pomiędzy dyrektywami redagowania i interpretowania tekstów prawnych ukształtowało się w związku z założeniem, że to prawodawca w tekście prawnym wyznacza językowe i aksjologiczne granice wykładni przepisów prawnych² oraz, między innymi³, w związku z ukształtowaniem się koncepcji racjonalnego prawodawcy⁴. Początkowo postulat o potrzebie kształtowania korespondencji pomiędzy dyrektywami redagowania i interpretowania tekstów prawnych nie był wyraźnie formułowany, pomimo dostrzegania związków pomiędzy tworzeniem i wykładnią prawa⁵.

Zadaniem niniejszego studium będzie natomiast ustalenie, który z przewidzianych wcześniej, możliwych sposobów osiągnięcia korespondencji został wykorzystany przy przygotowywaniu urzędowego zbioru zasad techniki prawodawczej⁶, czy i w jakim zakresie osiągnięto korespondencję pomiędzy

¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3 - 4, s. 301 - 327.

² Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 49 - 59.

³ Nie należy zapominać o ukształtowanej w połowie XX wieku – tradycji filozoficznej, która stała się podstawą do zakwestionowania zakładanego dotychczas, niezależnego od prawnika istnienia granic decyzji w zakresie interpretacji prawa. Pogląd ten nazwano interpretacjonizmem – por. A. Kozak, *Granice prawniczej władzy dyskrecyjnej*, Kolonia Limited 2002, s. 17 - 34.

⁴ W koncepcji tej zakłada się, że prawodawca tworząc przepisy prawne, kieruje się zwłaszcza znajomością języka, w którym przepisy są formułowane, dąży do zapewnienia każdej normie zawartej w przepisach prawnych miejsca w systemie norm prawnych – uporządkowanym zbiorze norm prawnych, kieruje się wiedzą na temat wszelkich konsekwencji swoich zachowań w sferze tworzenia prawa. Prawodawca racjonalny dąży przy tym do osiągnięcia określonego celu wybranego według reguł racjonalności, kieruje się usystematyzowanymi i wystarczająco ustabilizowanymi ocenami.

⁵ J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, PiP 1978, nr 6, s. 5 - 16.

⁶ Urzędowe zbiory reguł redagowania tekstów prawnych przybierają najczęściej postać dokumentów zawierających zalecenia, wyjaśnienia, wskazówki, przykłady redagowania tekstów albo aktów normatywnych zawierających szczegółowe dyrektywy redagowania tekstów prawnych. Te pierwsze mają oczywiście jedynie charakter dydaktyczny, te drugie przybierają postać obowiązującego aktu normatywnego, z tym, że najczęściej aktu niskiej rangi. Zbiory urzędowe zawierają zasady techniki prawodawczej. Urzędowe zbiory formułują standardy poprawnych aktów normatywnych, wskazują na standardowe sposoby postępowania najczęściej prowadzące do uzyskania aktu normatywnego spełniającego warunki poprawności z punktu widzenia określonego systemu norm prawnych.

„zasadami techniki prawodawczej” i dyrektywami wykładni *sensu stricto* oraz ustalenie, w jakim stopniu „Zasady techniki prawodawczej” z 1991 r. (ZTP 1991)⁷ ukształtowały przekonanie o korespondencji dyrektyw redagowania i dyrektyw interpretowania przepisów prawnych w praktyce prawniczej.

Rozważania zawarte w opracowaniu oparto na założeniach terminologicznych wypracowanych w poznańskim i szczecińskim ośrodku teorii i filozofii prawa⁸. Założono więc rozdzielenie procesu tworzenia i stosowania prawa. Ustalono, że akt normatywny zbudowany jest z przepisów prawnych rozumianych jako jednostki redakcyjne tekstów prawnych, będące zdaniami w sensie gramatycznym, zwykle wyróżnionymi graficznie przez opatrzenie ich nazwami indywidualizującymi, takimi jak artykuł („art.”), paragraf („§”), ustęp (1.; ust. 1)⁹. Przepisy prawne formułowane są w wielu różnych redakcjach – zwykle mają postać zdania w sensie gramatycznym oznajmującego, informującego o tym, że ktoś coś czyni, czynić powinien, że jakiś przedmiot czy podmiot ma określone właściwości, że właściwości te mają takie a takie konsekwencje terminologiczne. Przyjęto, że norma prawna to nie to samo co przepis prawny. W studium niniejszym wykładnia prawa, a ściślej wykładnia przepisów prawnych, to operacja myślowa, w toku której dokonujemy analizy przepisów prawnych w celu sformułowania na ich podstawie odpowiadających tym przepisom norm postępowania i to norm jednoznacznych w języku, w którym je wysłowiono. Używając terminu „wykładnia *sensu stricto*”, czy „interpretacja prawa”, będziemy więc mieli na myśli sprawy związane z rozumieniem tekstów prawnych. Wnioskowania prawnicze to operacje myślowe, w toku których uznaje się za obowiązujące normy będące konsekwencjami norm wyinterpretowanych z przepisów prawnych. W odniesieniu do interpretacji prawa i nadto do tak zwanych wnioskowań prawniczych używany będzie w tym studium, termin „wykładnia” niekiedy z uzupełniającym elementem – „*sensu largo*”¹⁰. Wnioskowania prawnicze pozostaną poza zakresem poniższych rozważań.

Postulat osiągnięcia określonej korespondencji pomiędzy dyrektywami redagowania i interpretowania tekstów prawnych S. Wronkowska i M. Zieliński¹¹ uzasadnili możliwością skuteczniejszej kontroli rezultatów interpretacji starannie zredagowanego tekstu prawnego i co za tym idzie możliwością zmniejszenia społecznych i innych kosztów interpretacji w większym niż dotychczas stopniu pozwalającej na uzyskanie pewności, co do treści założeń o celach preferowanych przez prawodawcę wprowadzającego w życie określony tekst aktu normatywnego.

⁷ Załącznik do uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5.11.1991 r. – M.P. z 1991 r., Nr 44, poz. 310 Zasady techniki prawodawczej. Na oznaczenie tego zbioru będę używał w tekście studium niniejszego nazwy: „Zasady techniki prawodawczej 1991” albo „ZTP 1991”.

⁸ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, wyd. 2.

⁹ Punkty i litery nie są jednostkami redakcyjnymi, gdyż nie są samodzielnymi zdaniami, lecz szczególną postacią fragmentów zdań w niektórych (kolumnowych) przepisach (artykułach lub ustępach) wyliczeniowych – Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe 1997, s. 84; B. Kanarek, M. Zieliński, *Porządkująca faza wykładni prawa*, RPEiS 2001, z. 3, s. 2. Nie jest jednak wykluczone, że w wyliczeniu znajdzie się zdanie samodzielne w sensie gramatycznym – praktyki takiego formułowania wyliczeń są jednak naganne.

¹⁰ Por. M. Zieliński, *Współczesne problemy wykładni prawa*, PiP 1996, nr 8 - 9, s. 6.

¹¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji...*, s. 304.

Autorzy artykułu ustalili, że korespondencję, o której mowa, można osiągnąć przez skonstruowanie języka tekstów prawnych na nowo albo przez uporządkowanie języka zastanego. Odrzucili pierwszą możliwość jako prowadzącą do zbyt znacznych kosztów społecznych. Zaproponowali przyjęcie za właściwe uporządkowanie języka tekstów prawnych. Takie uporządkowanie mogłoby polegać na dostosowaniu dyrektyw redagowania tekstu prawnego do przyjętych reguł interpretacji tekstu prawnego albo na dostosowaniu reguł interpretacji tekstu prawnego do dyrektyw redagowania tekstu prawnego, względnie uporządkowanie mogłoby łączyć utrwalone już rozwiązania i polegać na dostawianiu dyrektyw redagowania tekstu prawnego do przyjętych reguł interpretacji tekstu prawnego i odwrotnie¹².

S. Wronkowska i M. Zieliński wyróżnili następujące typy dyrektyw redagowania tekstów prawnych, w zakresie których pożądanym byłoby szukanie korespondencji z dyrektywami interpretowania tekstów prawnych: dyrektywy związane ze słownictwem, dyrektywy związane ze składnią, dyrektywy związane z konstrukcją tekstu prawnego oraz dyrektywy pozajęzykowe oparte na przesłankach ocennych i intelektualnych.

Wśród dyrektyw związanych ze słownictwem wskazano¹³ dyrektywy redakcyjne „związane z wieloznacznością”, dyrektywy konsekwentności oraz dyrektywy redakcyjne związane z nieostrością.

Dyrektywy związane z wieloznacznością mają na celu eliminowanie niezamierzonego rozszerzania „luzu interpretacyjnego”. Może się to odbywać przez zamieszczanie w tekście prawnym definicji legalnych albo przynajmniej takich fragmentów tekstu prawnego, które mogłyby służyć do dokonania ustaleń w zakresie preferowanego znaczenia wyrazu czy wyrażenia użytego w tekście prawnym i to zawsze wtedy, gdy prawodawca nie ma zamiaru zrezygnować z ustalonego znaczenia w danym fragmencie tekstu prawnego.

Dyrektywy konsekwentności w użyciu jakiegoś terminu prowadzą do jego użycia w tym samym znaczeniu w możliwie dużej części tekstów prawnych. Odpowiednikiem ogólnej dyrektywy konsekwentności w używaniu jakiegoś terminu wśród dyrektyw interpretowania przepisów prawnych jest reguła nakazująca odczytywać znaczenie wyrazów i wyrażeń z tekstu prawnego w takim samym znaczeniu przynajmniej we wszystkich przypadkach w ramach danego aktu normatywnego.

Dyrektywy związane z nieostrością mają na celu ograniczenie luzów decyzyjnych wprowadzonych zwrotami nieostryimi. Będą to więc dyrektywy nakazujące zamieszczanie w tekście prawnym wszelkich niezbędnych relatywizacji. W ten sposób odpowiednia dyrektywa interpretacyjna mogłaby wprowadzić obowiązek szukania wskazówek relatywizacyjnych tylko w tekście prawnym.

Według S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego¹⁴ dyrektywy związane ze składnią powinny zawierać nakaz uwzględniania reguł składni języka etnicznego.

¹² Ibidem, s. 304, 306.

¹³ Ibidem, s. 308.

¹⁴ Ibidem.

Dyrektywy związane z konstrukcją tekstu prawnego wpływają na systematykę aktu normatywnego i na układ przepisów w poszczególnych jednostkach redakcyjnych. Ich zasadnicza funkcja polega na zwiększeniu komunikatywności tekstu prawnego. Wprowadzenie obowiązku zamieszczania przepisów ogólnych, określających warunki stosowania przepisów szczegółowych przed tym ostatnimi oznacza sformułowanie nakazu poszukiwania przepisów ogólnych na początku aktu normatywnego i uwzględniania tych przepisów jako określających warunki stosowania przepisów szczegółowych.

Dyrektywy pozajęzykowe, pomimo jednoznacznych deklaracji w uzasadnieniach decyzji sądowych i administracyjnych oraz w opracowaniach naukowych, że uwzględnia się jedynie językowe dyrektywy wykładni¹⁵, są częścią każdej operacji wykładni. Cechą charakterystyczną dyrektyw pozajęzykowych jest uwzględnianie uzasadnienia aksjologicznego lub intelektualnego, jakie łączy się z tekstem prawnym. Oznacza to, że w tekście prawnym winny się znaleźć wskazówki o charakterze ocennym i intelektualnym, które przesądziłyby o określonym rezultacie interpretacji prawa. Może się to odbyć w formie zasad prawa, w preambule lub w innym fragmencie tekstu prawnego, w formie odesłania do wartości czy norm pozaprawnych.

PROBLEM KORESPONDENCJI POMIĘDZY ZASADAMI REDAGOWANIA I INTERPRETOWANIA TEKSTÓW PRAWNYCH

Biorąc pod uwagę różne typy dyrektyw wykładni prawa, dla potrzeb niniejszego studium, przydatne jest wyróżnienie dyrektyw językowych wykładni i dyrektyw pozajęzykowych wykładni prawa. Z natury rzeczy zasady techniki prawodawczej związane są przede wszystkim z językowymi dyrektywami wykładni. Jednak nie jest wykluczona możliwość kształtowania pozajęzykowych dyrektyw wykładni przez odpowiednie ukształtowanie przepisów prawnych. Bliższa analiza zasad techniki prawodawczej wskazuje jednak na to, że związki zasad techniki prawodawczej z pozajęzykowymi dyrektywami wykładni mogą mieć jedynie charakter pośredni. Poniżej przedstawione zostaną przykłady relacji pomiędzy ZTP 1991 i językowymi oraz pozajęzykowymi dyrektywami wykładni.

Dyrektywy związane z wieloznacznością mające odpowiedniki wśród dyrektyw interpretowania przepisów prawnych znaleźć można między innymi w § 91 - § 96 – zawierających postanowienia dotyczące definiowania w tekście prawnym, miejsca definicji w tekście prawnym i sposobów formułowania definicji. Takie przepisy winny być traktowane jako nakazy używania wyrazów i wyrażeń w podany w definicji sposób oraz jako nakazy, a co najmniej zalecenia podejmowania prób podawania znaczenia wyrazów i wyrażeń użytych w tekście prawnym w przypadku potencjalnie

¹⁵ M. Zieliński, *Wykładnia prawa*, s. 309 - 325.

możliwej ich wieloznaczności. Wprowadzenie obowiązku definiowania wyrazów i wyrażeń użytych w tekście prawnym w przypadku potencjalnie możliwej ich wieloznaczności oznacza jednocześnie obowiązek traktowania wyrazu czy wyrażenia w tekście prawnym jako jednoznacznego. Obowiązek taki formułowany jest zwykle w połączeniu z kompetencją dokonania ustalenia takiego znaczenia.

Skoro więc w § 91 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej 1991” (ZTP 1991) ustalono, że jeżeli w ustawie wskazano znaczenie pewnego określenia w drodze definicji, w obrębie tej ustawy nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu, to wynika z tego dyrektywa o brzemieniu: „rezultat interpretacji przepisów prawnych nie może doprowadzić do przyjęcia znaczenia jakiegokolwiek określenia innego niż wskazane w definicji legalnej” albo inaczej: „zakazuje się interpretowania przepisów prawnych prowadzącego do przełamania znaczenia wyrazu czy wyrażenia wskazanego w definicji legalnej”.

Jeżeli zaś zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od kodeksowego znaczenia danego określenia lub znaczenia przyjętego w innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, należy wyraźnie podać inne znaczenie tego określenia i zakresu jego odniesienia, używając zwrotu: np. „w rozumieniu niniejszej ustawy określenie ... oznacza ...” (§ 92 ZTP 1991). Brak takiego określenia oznaczać może po prostu brak możliwości odstąpienia od kodeksowego znaczenia danego określenia lub znaczenia przyjętego w innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw.

Sformułowanie definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych (§ 93 ZTP 1991) w akcie niższym rangą niż ustawa, a w szczególności w akcie wykonawczym jest niedopuszczalne bez upoważnienia ustawowego. Jeżeli więc doszło do tego, to nie można posługiwać się znaczeniem wskazanym w akcie niższej rangi.

Jeżeli dane określenie ma być używane w jednym znaczeniu w obrębie całej ustawy (całej jednostki systematyzacyjnej danej ustawy, np. w księdze, tytule), jego definicję należy zamieścić w przepisach ogólnych ustawy (w postanowieniach ogólnych danej jednostki systematyzacyjnej). Brak definicji w przepisach ogólnych oznacza więc węższy niż w całym akcie zakres stosowania znaczenia jakiegoś określenia (§ 94 ust. 1 ZTP 1991). Jeżeli dane określenie ma być używane w pewnym znaczeniu tylko w obrębie zespołu przepisów, to jego definicję należy zamieścić w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów.

Wskazana w ZTP 1991 metoda formułowania definicji winna w zasadzie prowadzić do wniosku, że w tekście prawnym tylko wyrażenia spełniające warunki poprawnego formułowania definicji mogą być uznane za definicje legalne, czyli definicje bezwzględnie wiążące interpretatora tekstu prawnego – § 95, 96 ZTP 1991.

W zakresie usuwania wieloznaczności tekstu prawnego należy także zwrócić uwagę na brzmienie § 88 i § 89 ZTP 1991. Usuwiają one wątpliwości, co do kwalifikowania skutków redagowania przepisów z punktu widzenia oznaczenia adresata lub okoliczności, których dotyczy norma wyinterpretowa-

wana z przepisów. Jeżeli więc (§ 88 ZTP 1991) norma ma być adresowana do każdej osoby fizycznej, adresata tej normy wskazuje przepis słowem „kto”. Przepis nie będzie przy tym zawierał wyrazu „każdy”.

Jeżeli norma ma być adresowana do podmiotów innych niż osoba fizyczna albo jeżeli zakres adresatów normy ma być węższy niż obejmujący wszystkie osoby fizyczne, to interpretowany przepis zawierać będzie odpowiednie określenie rodzajowe (np. „kto rzeczą władą”, „żołnierz, który ...”, „senat uczelni”). W tym ostatnim przypadku określenia adresata normy nie poprzedza się wyrazem „każdy”.

Z kolei przepis, zawierający normy, które mają znajdować zastosowanie we wszelkich okolicznościach, nie określa okoliczności zastosowania normy.

Dyrektywy mające na celu bliższe określenie pasma nieostrości znaleźć można np. w § 97 i w § 98 ZTP 1991.

W § 97 przewidziano możliwość zapewnienia elastyczności tekstu prawnego przez posłużenie się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi lub wyznaczanie nieprzekraczalnych granic swobody rozstrzygnięcia, w szczególności przez wskazanie dolnych lub górnych granic swobody wymiaru kary. Odpowiednia dyrektywa interpretacyjna, którą można sformułować w oparciu o przywołane przepisy, mogłaby mieć brzmienie: „kwalifikacja prawna z uwzględnieniem elementów zakresu zastosowania lub zakresu normowania nieokreślonych wyraźnie w przepisach prawnych jest możliwa, jeżeli tekst prawny zawierać będzie zwrot nieostry¹⁶, zwrot w postaci klauzuli generalnej albo zwrot wyznaczający nieprzekraczalne granice swobody rozstrzygnięcia”.

Zgodnie z § 98 ust. 1 ZTP 1991 nieprzekraczalne granice swobody rozstrzygnięcia wyznacza się w jednym przepisie dla wszystkich przypadków danego rodzaju, zamieszczając go w przepisach ogólnych ustawy. Jest to więc warunek usunięcia możliwości ograniczeń luzu decyzyjnego. Tę regułę uzupełniają kolejne – z § 98 ust. 2 ZTP 1991 – „Jeżeli dolna granica ma być wyższa lub górna granica ma być niższa od wyznaczonej w przepisie ogólnym, należy ją wskazać wyraźnie w przepisie odnoszącym się do danego przypadku. Można więc np. zastosować karę wyższą niż górna granica wymiaru wskazana w przepisie ogólnym tylko wtedy, gdy zostanie to wyraźnie w przepisie wskazane.

Podobnie, skoro (§ 98 ust. 3 ZTP 1991) postanowienia obniżające górną granicę swobody rozstrzygnięcia powinny być w ustawie wyrażone przez konsekwentne posługiwanie się formułą: „... nie przekraczające ...” albo „nie więcej niż ...”, a postanowienia podwyższające dolną granicę swobody rozstrzygnięcia powinny mieć postać: „nie niżej niż ...” albo „nie mniej

¹⁶ Autorzy projektu ZTP 1991, używając terminu „określenie nieostre”, mieli na myśli tak zwane klauzule generalne funkcjonalne – por. R. Piszko, *Prawo a normy pozaprawne*, Szczecin 2000, s. 39 - 42, względnie zwroty niedookreślone – R. Piszko, *Prawo a normy...*, s. 34, 39; L. Leszczyński, *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 1986, s. 15; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 17 - 22. Por także: L. Leszczyński, *Optymalizacyjny model tworzenia odesłań pozaprawnych w praktyce sądowej*, RPEiS 2000, z. 2 i L. Leszczyński, *Pewność i jednolitość sądowego stosowania prawa a podesłania pozaprawne*, „Rejent”, rok 10, nr 4(108), względnie zwroty szacunkowe: R. Piszko, *Odesłania, klauzule generalne, luzu decyzyjne*, RPEiS 2001, z. 1 - 2.

niż...” – to tylko przepisy zawierające wskazane wyrażenia mogą być traktowane jako obniżające granice swobody rozstrzygnięcia.

Dyrektywy związane ze składnią języka polskiego, uwzględnia się zgodnie z § 4 Zasad techniki prawodawczej, według którego zdania należy budować, zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając długich, wieloczłonowych zdań złożonych. Tego rodzaju wskazówka dla redaktora tekstów prawnych pozostaje praktycznie bez znaczenia dla interpretatora. Dzieje się tak, dlatego, że podmiot w zdaniu może pełnić różną funkcję, może wskazywać adresata normy, może wskazywać recypienta cudzych obowiązków, może nawet być elementem charakterystyki nakazanego lub dopuszczalnego zachowania. Podobnie rzecz się ma z orzeczeniem i innych elementów grupy orzeczenia. Sprawę dodatkowo komplikuje używanie strony biernej lub czynnej¹⁷.

Zapobieganie mankamentom tekstu prawnego z uwagi na różnorodność form składni języka polskiego może polegać na wskazywaniu preferowanych wzorców redagowania fragmentów tekstu prawnego. Wzorce takie zawierają następujące przepisy Zasad techniki prawodawczej 1991: § 34 (przepis o wejściu ustawy w życie), § 37 (przepis określający wejście w życie aktu normatywnego bez zachowania wskazanego w ustawie okresu (*vacatio legis*)), § 39 (przepis nadający moc wsteczną ustawie), § 50 (przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego), § 54 (przepis upoważniający do współuczestniczenia w wydaniu aktu wykonawczego), § 56 ust. 2 (przepis karny określający sankcję karną z wykorzystaniem techniki odesłania), § 57 (przepis wyznaczający sankcję karną, dopuszczający alternatywnie kilka rodzajów kar), § 62 (przepis uchylający), § 66 (tytuł ustawy nowelizującej), § 69 (forma pierwszego artykułu ustawy nowelizującej), § 72 (tytuł obwieszczenia o ogłoszeniu tekstu jednolitego), § 76 (treść obwieszczenia o sprostowaniu błędu), § 80 ust. 2 (forma pierwszego przepisu aktu wykonawczego). Inne przepisy tego rodzaju częściowo omówiono wśród reguł konsekwentności języka prawodawcy.

Korzystanie ze wskazanych w ZTP 1991 wzorców określonych form przepisów przesądza o poprawnym, z punktu widzenia reguł składni języka polskiego, formułowaniu przepisów prawnych. Interpretowanie przepisów prawnych skonstruowanych w określony sposób wyklucza więc wątpliwości, co do treści zawartych w nim norm.

Dyrektywy konsekwentności języka prawodawcy implikujące odpowiednie dyrektywy interpretowania przepisów prawnych zawierają z kolei postanowienia § 5, § 6, § 7, § 22 ust. 1, § 23 ust. 2, § 34, § 37, § 39, § 50, § 54, § 57, § 80 ust. 2 i 5 (aspekt pojęciowy), § 100 (aspekt schematów konstrukcyjnych przepisów), § 26, § 27 ust. 2, § 31 ust. 3, § 64 (aspekt konstrukcji ustawy). Takie dyrektywy to oczywiście nic innego jak tylko generalny nakaz, a co najmniej zalecenie używania określonych terminów

¹⁷ Podobnie S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 14 - 16.

w znaczeniach wskazanych w Zasadach techniki prawodawczej 1991 lub w sposób w nich wskazany.

W § 5 ust. 1 ZTP 1991 nakazano posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Oznacza to przy interpretacji konieczność poszukiwania takiego właśnie znaczenia.

W § 6 ZTP 1991 określono kolejne reguły konsekwentności języka prawodawcy, zalecając posługiwanie się określeniami, które zostały użyte w ustawach podstawowych dla danej dziedziny spraw, w szczególności w kodeksach.

Zgodnie z § 7 ZTP 1991 do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno oznaczać się tymi samymi określeniami. Nie jest więc możliwe interpretowanie przepisów w taki sposób, by jednakowe pojęcia w różnych fragmentach tekstu prawnego miały inne znaczenie¹⁸.

Bardziej skomplikowane i mniej uniwersalne reguły, z punktu widzenia ich wpływu na interpretację tekstu prawnego, zawierają szczegółowe przepisy ZTP 1991.

W § 22 ust. 1 ustalono, że jeżeli w stosunku do spraw wymienionych w § 21 ust. 2 pkt 1 - 3¹⁹ – regulacje przepisów przejściowych – zamierza się zachować czasowo w mocy przepisy dotychczasowego prawa, należy to wyraźnie zaznaczyć w nowej ustawie, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: „W dziedzinie ... stosuje się ustawę (dawną) ... w szczególności art. ..., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”, albo „Przepisy ... nie naruszają mocy obowiązującej przepisów o ..., a w szczególności art. ...”.

Użycie formuły z § 22 przesądza o skutkach regulacji przejściowych i nie pozostawia interpretatorowi luzu, co do elementów normy prawnej, użycie innej formuły rodzi zaś wątpliwości co do skutków regulacji przejściowej.

Podobną w swej istocie regulację zawiera § 23 ust. 2. ZTP 1991 – jeżeli zamierza się zachować czasowo w mocy akt wykonawczy, wydany na podstawie uchylonej ustawy lub na podstawie upoważnienia, które utraciło moc albo poszczególne przepisy takiego aktu, należy to wyraźnie zaznaczyć w nowej ustawie, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: „Dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych, jeżeli nie są sprzeczne z niniejszą ustawą”.

Skoro w § 26 ZTP 1991 przewidziano, że w przepisach przejściowych i dostosowujących nie normuje się spraw innych niż:

¹⁸ Zdarza się, że reguła używania jednakowych pojęć w tych samych znaczeniach w różnych fragmentach tekstów prawnych nie jest uznawana za bezwzględnie wiążącą – por. M. Zieliński, Z. Radwański, *Uwagi de lege ferenda o klauzulach generalnych w prawie prywatnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 2.

¹⁹ § 21 ZTP 1991 ma brzmienie:

„1. W przepisach przejściowych normuje się wpływ nowego prawa na stosunki powstałe pod działaniem prawa dotychczasowego.

2. W przepisach przejściowych należy w szczególności:

- 1) unormować sposób zakończenia postępowania w sprawach będących w toku,
- 2) rozstrzygnąć, czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków powstałych pod działaniem dotychczasowego prawa,
- 3) rozstrzygnąć, czy i przez jaki czas utrzymuje się w mocy instytucje prawne, które znosi nowe prawo,
- 4) rozstrzygnąć, czy utrzymuje się w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze do czasu zastąpienia ich nowymi.

- 1) unormowanie sposobu zakończenia postępowania w sprawach będących w toku,
- 2) rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków powstałych pod działaniem dotychczasowego prawa,
- 3) rozstrzygnięcie, czy i przez jaki czas utrzymuje się w mocy instytucje prawne, które znosi nowe prawo,
- 4) rozstrzygnięcie, czy utrzymuje się w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze do czasu zastąpienia ich nowymi –

to tylko takiej regulacji można tam szukać i na podstawie przepisu przejściowego nie można formułować wniosków co do postaci elementów normy prawnej innych niż wskazane jako przedmiot regulacji przepisów przejściowych. Podobnie, w przepisach dostosowujących normuje się sposób powołania po raz pierwszy organów w instytucjach ukształtowanych nowym prawem oraz sposób dostosowania się do nowych przepisów (np. sposób uzupełnienia składu dotychczasowych organów, sposób przekształcenia dotychczasowych instytucji), wyznaczając odpowiedni termin dostosowania się do nowych przepisów lub powołania nowych organów – i tylko to może być przez interpretatora odczytane z tego przepisu.

Z kolei w przepisach końcowych ustawy (§ 27 ZTP 1991) zamieszcza się tylko:

- 1) przepisy uchylające,
- 2) przepisy o wejściu ustawy w życie,
- 3) w razie potrzeby – przepisy o wygaśnięciu mocy ustawy.

Widać więc, że przepisy końcowe służą rozwiązywaniu problemów waldacyjnych, a nie innych.

Przepisy, § 34 ZTP 1991 zalecają, by przepis o wejściu w życie ustawy miał następujące brzmienie:

- 1) „... wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”,
- 2) „... wchodzi w życie po upływie ... (dni, miesięcy) od dnia ogłoszenia”,
- 3) „... wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”,
- 4) „... wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”, a w przypadkach szczególnie uzasadnionych,
- 5) „... wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”

formułując dla interpretatora regułę uznawania za wiążącą informację o wejściu aktu normatywnego w życie – o ile ma ona postać preferowaną w § 34 ZTP 1991.

Wątpliwości interpretacyjne co do ewentualnego okresu *vacatio legis* w ustawie rozwiewają postanowienia § 37 ZTP 1991, wedle którego – jeżeli przepisy dostosowujące mają wejść w życie bez zachowania wskazanego w ustawie *vacatio legis*, należy to wyraźnie zaznaczyć w przepisie końcowym, nadając mu brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie..., przepisy art. ... wchodzi w życie z dniem ogłoszenia” albo: „Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem przepisu art. ..., który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”.

W praktyce wykładni prawa wiele problemów powstaje w związku z trudnościami ustalenia obowiązywania przepisów prawnych, co do stanów rzeczy poprzedzających wejście w życie określonego aktu normatywnego.

go. Możliwość wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie wydaje się szczególnie ważna. Szansę taką dają interpretatorowi przepisy § 39 ZTP 1991. Z postanowień § 39 wynika, że przepisy ustawy inne niż te, którym przepisy końcowe nadały moc wsteczną, a posiadające moc wsteczną wynikającą z ich treści i odnoszące się do zdarzeń lub stanów rzeczy, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy, muszą jednoznacznie wskazywać te stany rzeczy lub zdarzenia. Inne przepisy nie mogą więc być uznane za mające moc wsteczną, z wyjątkiem tych oczywiście, które mają brzmienie wzorcowe: „Ustawa wchodzi w życie ... i ma zastosowanie do zdarzeń (stanów rzeczy) ..., które powstały przed dniem ...” lub „Ustawa wchodzi w życie ... i ma zastosowanie również do zdarzeń (stanów rzeczy) ..., które powstały przed dniem ...”, a jedynie wyjątkowo: „ustawa wchodzi w życie ... z mocą od ...”.

Powszechnej praktyce wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania danego aktu normatywnego miało przeciwdziałać konsekwentne stosowanie wzorców upoważnień do wydania aktów wykonawczych i uwzględnianie ich użycia w praktyce wykładni prawa. Zgodnie z § 50 ZTP 1991 przepisowi upoważniającemu do wydania aktu wykonawczego powinno się nadawać brzmienie:

- 1) jeżeli przepis ma upoważniać do wydania rozporządzenia, a zarazem wyznaczać podmiotowi upoważnianemu obowiązek jego wydania: „Rada Ministrów (minister) wyda w drodze rozporządzenia przepisy ...” albo „Rada Ministrów (minister) określi w drodze rozporządzenia ...” (upoważnienie obligatoryjne),
- 2) jeżeli przepis ma upoważniać do wydania rozporządzenia, a zarazem zapewnić swobodę korzystania z tego upoważnienia: „Rada Ministrów (minister) może określić w drodze rozporządzenia ...” (upoważnienie fakultatywne),
- 3) jeżeli przepis ma upoważniać do obligatoryjnego wydania uchwały Rady Ministrów albo zarządzenia ministra: „Rada Ministrów (minister) wyda w drodze uchwały (zarządzenia) szczegółowe przepisy ...”,
- 4) jeżeli przepis ma upoważniać do fakultatywnego wydania uchwały Rady Ministrów albo zarządzenia ministra: „Rada Ministrów (minister) może określić w drodze uchwały (zarządzenia) ...”.

Analogiczną rolę pełnić miał § 54 ZTP 1991 – przepisowi upoważniającemu do współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego powinno się nadać brzmienie:

- 1) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na wspólnym wydaniu aktu przez upoważnione podmioty: „Minister ... oraz minister ... wydadzą (określą) w drodze rozporządzenia ...” lub „Minister ... oraz minister mogą wydać (określić) w drodze rozporządzenia ...”,
- 2) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „... w uzgodnieniu z ...”, „w porozumieniu z ...”,
- 3) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na czynnym wyrażeniu zgody na wydany akt normatywny, a następstwem niewyrażenia zgody ma być to,

że akt nie nabiera mocy obowiązującej albo traci moc obowiązującą: „... po zatwierdzeniu przez ...”,

- 5) jeżeli współuczestniczenie ma polegać jedynie na samym wyrażeniu opinii o projekcie aktu, a następstwem niezasięgnięcia opinii ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „... po zasięgnięciu opinii ...”, „... po porozumieniu się z ...”,
- 6) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na inicjowaniu aktu przez inny podmiot, a następstwem braku inicjatywy jest niemożność wydania aktu przez podmiot upoważniony do jego wydania: „... na wniosek ...”.

Ewentualne wątpliwości interpretacyjne, co do kumulatywnego czy alternatywnego stosowania sankcji karnych wykluczały postanowienia § 57 ZTP 1991. Przepis wyznaczający sankcję karną, dopuszczającą alternatywnie kilka rodzajów kar, mógł przybrać postać:

- 1) „podlega karze ... albo karze ...” (jeśli dopuszcza się tylko jedną z kar),
- 2) „podlega karze ... albo karze ..., albo obu tym karom łącznie” (jeśli dopuszcza się nawet obie z tych kar).

Przepis wyznaczający sankcję karną, dopuszczającą kumulatywnie kilka rodzajów kar, mógł mieć brzmienie:

- 1) „podlega karze ... i karze ...” (jeśli kumulatywność jest obligatoryjna),
- 2) „obok kary ... można wymierzyć karę ...” (jeśli kumulatywność jest fakultatywna).

Zgodnie z § 64 ust. 2 ZTP 1991 w ustawie nowelizującej wykluczone jest zamieszczanie przepisów posiadających treść nie objętą zakresem normowania ustawy nowelizowanej. Może to prowadzić do wniosku, że w trakcie wykładni nie można uwzględnić zmian dokonanych poza zakresem ustawy nowelizowanej. Ponadto jeżeli w ustawie nowelizującej zamieszczono postanowienia inne niż przepisy uchylające, przepisy zmieniające lub przepisy uzupełniające ustawę nowelizowaną lub zamieszczono przepisy przejściowe i dostosowujące, nie można było poprzestać na uchyleniu ustawy znowelizowanej, ale należało uchylić także ustawy, które ją zmieniały (§ 64 ust. 3 ZTP 1991) – w przeciwnym wypadku nie można uznać dokonania nowelizacji.

W § 100 ZTP 1991 związano redaktora i interpretatora, nakazując jednemu formułować odesłanie z wyraźnym wskazaniem przepisów, do których się odsyła, a drugiemu wskazując, że takie odesłanie nie pozwala na uwzględnianie w procesie wykładni innych przepisów, niż wyraźnie wymienione.

Zezwolenie na pewną dowolność w redagowaniu i interpretowaniu przepisów prawnych przewidywał § 100 w ust. 3 ZTP 1991. Wedle tego przepisu, jeżeli dana instytucja prawna normowana jest całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów, do których się odsyła, nie jest możliwe, dopuszczalne jest wyjątkowo sformułowanie przepisu odsyłającego według wzoru: „Do sprzedaży stosuje się odpowiednio przepisy o ...”. Odesłanie takie jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy przepisy, do których się odsyła, dadzą się w sposób niewątpliwý wydzielić spośród innych.

Postanowienia zawierające **dyrektywy związane z konstrukcją tekstu prawnego** zostały częściowo omówione wśród dyrektyw konsekwen-

tności języka prawodawcy, w związku z tzw. aspektem schematów konstrukcyjnych przepisów i aspektem konstrukcji ustawy.

Inne postanowienia związane z konstrukcją tekstu prawnego, wykazujące związek z dyrektywami interpretacyjnymi zawierają m.in. § 2 i § 42 - 45 ZTP 1991.

W § 2 ZTP 1991 wprowadzono reguły, wedle których ustawa powinna dokładnie określać stosunki, jakie reguluje oraz podmioty, do których się odnosi (zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy) oraz regułą wskazującą, że w ustawie nie należy zamieszczać przepisów, które normowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy lub podmiotowy i w konsekwencji przyjęto, że ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów normujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego albo się z nim nie wiążą. Takie postanowienia powinny prowadzić do wniosku, że ustawa zawiera wyłącznie regulację mieszczącą się w jej zakresie podmiotowym i przedmiotowym, a w toku interpretacji nie może dojść do sytuacji, w której prawa lub obowiązki byłyby wyznaczane przez przepisy ustawy znajdujące się poza jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym.

Biorąc pod uwagę postanowienia § 43 ZTP 1991 przyjąć należy, że każdy artykuł, co do zasady wyrażać winien samodzielną myśl. Myśl ta wysłowiona jest zwykle w jednostce jednozdaniowej.

Podział artykułu na ustępy oznacza dla interpretatora, że samodzielną myśl wyraża zespół zdań lub, że występują powiązania treściowe między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł.

Skoro w artykule (§ 44 ZTP 1991) zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty (w obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia), to wyliczenie nie może obejmować samodzielnej myśli, a tylko elementy uzupełniające zakres zastosowania lub zakres normowania normy.

W związku z potrzebą systematyzacji przepisów ustawy, w paragrafie 46 ust. 1 ZTP 1991 przewidziano grupowanie artykułów w jednostki wyższego stopnia. Artykuły można więc na podstawie tego przepisu grupować w rozdziały, rozdziały grupuje się w działy, a działy łączy się w tytuły. W kodeksach i innych ustawach podstawowych dla danej dziedziny spraw można tytuły grupować w księgi, a księgi łączyć w części (§ 46 ust. 2 i 3 ZTP 1991). Reguły dotyczące konstrukcji tekstu prawnego dostarczają w interpretacji prawa przede wszystkim argumentów systematycznych (wykładnia systematyczna), ale i systemowych (wykładnia systemowa).

Pozajęzykowych dyrektyw wykładni prawa dotyczy § 10 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z tym artykułem, w ustawie nie należy zamieszczać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności uzasadnień sformułowanych norm, apeli, postulatów lub upomnień. Każdy fragment tekstu prawnego ma, bowiem charakter normatywny i winien być uwzględniony w procesie wykładni. Jednak wadliwość tekstu prawnego zawierającego wyrażenia, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, jest oczywista.

Oznacza to, że wiąże dyrektywa interpretacyjna, wedle której występowanie w tekście prawnym takich elementów nie ma wpływu na rezultat interpretacji – nie służy wyrażaniu norm prawnych, jeżeli nie jest możliwe uwzględnienie takich fragmentów tekstu prawnego przy ustalaniu treści normy.

Nie oznacza to jednak, że zasady techniki prawodawczej nie mają związków z regułami pozajęzykowymi wykładni. Trzeba jednak przyznać, że zadaniem zasad techniki prawodawczej jest ograniczanie konieczności uwzględniania pozajęzykowych reguł wykładni.

ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ W ORZECZENIACH SĄDÓW

Zasady techniki prawodawczej zostały zauważone w praktyce wykładni przepisów prawnych. Organy orzekające zdają się podzielać jedno z dwóch stanowisk w tym zakresie. Jedno z nich polega akceptowaniu mocy obowiązującej zasad lub ich przydatności w praktyce wykładni przepisów prawnych. W ramach drugiego kwestionuje się moc obowiązującą lub jakąkolwiek przydatność „Zasad techniki prawodawczej”.

Po rozpoznaniu 11 stycznia 2000 r.²⁰ wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 91 ust. 5 w związku z art. 26 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578; zm.: Nr 155, poz. 1014) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym znalazła się formuła, zgodnie z którą „ilekroć w przepisach jest mowa o powiecie, rozumie się przez to także miasto na prawach powiatu”²¹. Zdaniem Trybunału stosowanie przepisów odsyłających jest normalną praktyką tworzenia aktów prawnych, a „odesłania wewnątrzsystemowe są dyktowane względami techniki legislacyjnej, takimi jak zwięźłość tekstu, potrzeba zapewnienia niesprzeczności (ale przy zachowaniu możliwości regulacji wyjątkowej) oraz względami różnorodności szczebla aktów prawnych regulujących to samo zagadnienie. **Dopuszczalność posłużenia się odesłaniem wynika z uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. określającej zasady techniki prawodawczej** (M.P. Nr 44, poz. 310)”. W § 99 czytamy, że „w ustawie można posłużyć się odesłaniami do przepisów innej lub tej samej ustawy, ze względu na potrzebę zachowania skrótości tekstu lub w celu zapewnienia spójności określonych instytucji prawnych”²². W kolejnych przepisach uchwały Rady Ministrów sformułowano warunki, jakim musi odpowiadać odesłanie. Między innymi w § 100 ust. 3 wskazano, że w przypadku, gdy „daną instytucję reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów, do których się odsyła jest niemożliwe”²³, dopuszczalne jest wyjątko-

²⁰ Wyrok TK 7/99, OTK 2000/1/2, Lex nr 39281.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

wo nakazanie odpowiedniego stosowania całej grupy przepisów. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego podkreśla oczywiście moc obowiązującą zasad techniki prawodawczej i ich przydatność dla wykładni prawa.

Po rozpoznaniu 21 stycznia 1997 r.²⁴ sprawy z połączonych wniosków: o stwierdzenie: niezgodności art. 56 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska w brzmieniu nadanym mu w tekście jednolitym (Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196) z art. 1 oraz art. 73 ust. 2 ustawy 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; zm.: z 1995 r., Nr 38, poz. 181, Nr 150, poz. 729), a także z art. 1 oraz art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy. Trybunał Konstytucyjny ustalił między innymi, że gdy chodzi o teksty jednolite ustaw, to przyjęta w Polsce technika legislacyjna polega na upoważnianiu przez kolejną ustawę nowelizacyjną premiera lub odpowiedniego ministra do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw jednolitego tekstu danej ustawy. Ogłoszeniu takiemu nadaje się techniczną postać „obwieszczenia” premiera lub ministra. Jest, więc zasadą, że zadanie zredagowania tekstu jednolitego ustawy nie jest powierzane organom władzy ustawodawczej. Rola premiera czy ministra w tym zakresie musi przybierać czysto odtwórczy charakter – jest on obowiązany do ustalenia, jakie brzmienie przepisy ustawy nabrały w wyniku kolejnych jej nowelizacji i w wyniku innych zmian w systemie obowiązującego ustawodawstwa, a następnie do zredagowania aktualnego tekstu tej ustawy. Zabiegi redakcyjne mogą przy tym odnosić się tylko do sytuacji jasnych normatywnie – § 74 ust. 1 **Zasad Techniki Prawodawczej (załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, MP Nr 44, poz. 310)** zakazuje wprowadzania do tekstu jednolitego „zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie nowelizującej, chyba że zmiany te mają charakter formalny (np. dotyczą zmiany nazwy lub właściwości organu czy instytucji)”.

Z kolei po rozpoznaniu w dniu 5 grudnia 1995 r.²⁵ na rozprawie sprawy z wniosku o stwierdzenie zgodności art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415) w zakresie odnoszącym się do art. 36 ust. 1, 2 i 6 tej ustawy z art. 1, art. 7 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej 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) zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 18 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że projekty ustaw przygotowywane przez służby rządowej legislacji, stosownie do § 11 ust. 2 **Uchwały Rady Ministrów Nr 147 z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP Nr 44, poz. 310)**, muszą zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące

²⁴ Wyrok TK 18/96, OTK 1997/1/2, Lex nr 28853.

²⁵ TK 6/95, 1995.12.05, OTK 1995/3/19, Lex nr 25560.

oraz przepisy uchylające, jeżeli normują dziedzinę spraw uprzednio przez prawo uregulowaną. § 21 tych **Zasad** wyraźnie określa technikę formułowania takich przepisów, zalecając równocześnie w § 25: „Rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych i dostosowujących powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla zainteresowanych i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowego prawa, wyznaczając termin, do którego miałyby to nastąpić”.

W uzasadnieniu do uchwały²⁶ w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344; zm.: z 1994 r., Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685) Trybunał Konstytucyjny zawarł następujące twierdzenie: „Uwzględniając stanowisko doktryny, doświadczenia praktyki legislacyjnej oraz – pomocniczo – Zasady techniki prawodawczej, opowiedzieć się należy za poglądem, że z punktu widzenia poprawnej techniki ustawodawczej, każda samodzielna myśl powinna być ujęta w odrębnym artykule (§ 43 ust. 1 **Zasad**), dla oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami”.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie wykładni art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne (Dz. U. Nr 94, poz. 422) w związku z art. 13 ust. 1 i art. 41 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1983 r., Nr 13, poz. 68; zm.: z 1990 r., Nr 34, poz. 198, Nr 36, poz. 206 i Nr 92, poz. 540, z 1991 r., Nr 104, poz. 450, z 1992 r., Nr 21, poz. 84 i z 1993 r., Nr 129, poz. 602) oraz art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne (Dz. U. Nr 94, poz. 422) stwierdził²⁷, że zastosowana w przypadku art. 41 i 13 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych technika odesłania przewidziana jest wyraźnie w § 99 i § 100 uchwały Rady Ministrów z 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP Nr 44, poz. 310). **Zasady techniki prawodawczej** zawarte w cyt. uchwale mają charakter aktu wewnętrznego, wiążącego administrację rządową w procesie przygotowania aktów prawnych, a w szczególności projektów ustaw, co oznacza, iż nie mają takiej mocy w stosunku do innych podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej. Nie oznacza to jednakże, że objęte cytowanej uchwałą zasady techniki prawodawczej nie mają waloru w zakresie prawotwórstwa inicjowanego lub stanowionego przez podmioty nie będące organami administracji rządowej. Trybunał Konstytucyjny dawał w swych orzeczeniach wyraz znaczeniu zasad techniki legislacyjnej, w tym ujętych także w cytowanej uchwale. Argumenty wynikające z tej uchwały powinny być wzięte pod uwagę nie tylko dlatego, że odwołuje się do nich Rzecznik Praw Obywatelskich, ale i dlatego, że ustawa o odpłatności za leki uchwalona została z inicjatywy Rady Mini-

²⁶ Uchwała TK z dnia 1995.04.11, 2/95, OTK 1995/1/22, Lex nr 25527.

²⁷ Uchwała TK z dnia 1994.06.01, 4/94, OTK 1994/1/24, Lex nr 25117.

strów. Otóż zgodnie z cytowanym powyżej § 99 uchwały Nr 147 Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, odesłanie do przepisów tej samej ustawy jest dopuszczalne w razie potrzeby osiągnięcia skrótowości tekstu lub w celu zapewnienia spójności określonych instytucji prawnych.

Ostatnie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego podkreśla już rolę Zasad techniki prawodawczej jako aktu wewnętrznego, dostrzega jednak ich inspirującą rolę w procesie tworzenia prawa. Rolę dla kształtowania dyrektyw wykładni Trybunał pominął. Być może intencja Trybunału była inna niż podkreślenie ograniczonego obowiązywania Zasad techniki prawodawczej 1991. Lektura uzasadnienia takiego orzeczenia doprowadziła jednak wiele sądów do trudnych do zaakceptowania poglądów.

Takie stanowisko potwierdza pogląd wyrażony w orzeczeniu Sądu Okręgowego w Szczecinie:

„Powoływanie się powodów na przepisy w sprawie zasad techniki prawodawczej [...] jest chybione. Po pierwsze dlatego, że **nie jest to żadna ze stosowanych wykładni prawa**, którą wolno stosować przy interpretacji przepisów prawa, a jedynie zbiór przepisów mających ułatwić twórcom aktów prawnych, którzy w końcu nie muszą być prawnikami, zapoznanie się z podstawowymi regułami stanowienia przepisów i ujednolicenia pewnych schematów gramatycznych, jakimi należy posługiwać się, aby w różnych aktach prawnych osiągnąć tymi samymi zwrotami jednakowe efekty. Po drugie **przepisy uchwały Rady Ministrów nie stanowią w niniejszym procesie żadnych wiążących reguł**, a do interpretacji prawa mają służyć wyłącznie obowiązujące wykładnie prawa”²⁸.

Pogląd wyrażony przez Sąd wart jest analizy z uwagi na jego powszechność i możliwość ujawnienia zasadniczych wad sposobu myślenia wielu składów orzekających, które faktycznie podzieliłyby zdanie Sądu Okręgowego w Szczecinie. To jednak wymaga odrębnego opracowania.

PODSUMOWANIE

Uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP z dnia 16 grudnia 1991 r.) wprowadziła niewątpliwie nową jakość standardów tworzenia prawa w Polsce i dlatego spotkała się z powszechną akceptacją.

Korespondencja pomiędzy dyrektywami redagowania i interpretowania przepisów prawnych, jakkolwiek pożądana, nie jest zwykle obejmowana założeniami, co do roli, jaką pełnić mają urzędowe zbiory techniki prawodawczej. Przepisy zasad techniki prawodawczej z 1991 r. nadawały się jednak potencjalnie do kształtowania dyrektyw wykładni przepisów prawnych.

W takim jednak zakresie, w jakim celem określonego formułowania standardów tworzenia prawa było ukształtowanie w praktyce prawniczej

²⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 31 marca 1998 r., IC 571/97.

odpowiadających zasadom techniki prawodawczej dyrektyw wykładni przepisów prawnych, nie osiągnięto oczekiwanych rezultatów.

Z analizy przywołanych w innym miejscu artykułu poglądów orzekających sędziów wynika, że przyczyną tego niepowodzenia było ukształtowanie regulacji dotyczącej zakresu obowiązywania uchwały nr 147 Rady Ministrów. Wiążący charakter Zasad techniki prawodawczej nie został podkreślony rangą aktu normatywnego.

Obowiązek przestrzegania Zasad nałożono jedynie na niektóre podmioty przygotowujące projekty aktów normatywnych. Wedle § 1 ust. 1 uchwały nr 147 naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne jednostki podległe Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów miały jedynie obowiązek stosowania Zasad techniki prawodawczej przy opracowywaniu i rozpatrywaniu projektów aktów normatywnych i to tylko takich jak:

- 1) projekty ustaw,
- 2) projekty aktów wykonawczych: rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub centralnych organów administracji państwowej,
- 3) projekty innych aktów normatywnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub centralnych organów administracji państwowej.

Nie wprowadzono sankcji za pomijanie ZTP 1991 przy przygotowywaniu projektu aktu normatywnego. Jedynie komórki obsługi prawnej organu lub innej jednostki, która opracowuje projekt aktu normatywnego, miały kontrolować zgodność projektu z Zasadami techniki prawodawczej i w razie stwierdzenia niezgodności dostosować projekt do wymagań Zasad.

Faktycznie występująca, dzięki przyjętym regułom sformułowania Zasad techniki prawodawczej 1991, korespondencja pomiędzy dyrektywami redagowania i interpretowania przepisów prawnych została zaakceptowana przez Trybunał Konstytucyjny, ale okazała się niedostrzegalna dla innych organów orzekających. W niektórych przypadkach można zresztą mieć wątpliwości, co do związku dyrektyw redagowania i interpretowania przepisów prawnych²⁹.

Z przywołanych wyżej ustaleń zdaje się wynikać wniosek o konieczności sankcjonowania obowiązku tworzenia prawa, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

Oczekiwanie, że Zasady techniki prawodawczej wpłyną na kształtowanie dyrektyw wykładni może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy dyrektywy wykładni przepisów zostaną wyraźnie wskazane przez ustawodawcę, a odpowiednio sankcjonowany obowiązek ich przestrzegania lub dostrzegania w nich możliwości kształtowania dyrektyw interpretacyjnych, wynikać będzie z aktu wysokiej rangi, takiego jak ustawa, a więc aktu, który nie będzie miał w żaden sposób ograniczonego zakresu zastosowania.

²⁹ Wątpliwości takie zdają się występować na gruncie § 10 Zasad techniki prawodawczej.

LEGISLATIVE TECHNIQUE PRINCIPLES IN THE PRACTICE OF LAW INTERPRETATION

S u m m a r y

The conviction about the existence of certain correspondence between the directives of editing and interpreting legal texts is based upon the belief that it is the legislator that sets out the linguistic and axiological limits of law application of a legal text; this conviction is also connected with the developed notion of rational legislator.

However, initially one did not use to speak of the need to create correspondence between the directives of editing and interpreting legal texts in spite of the fact that one was aware of the connection between law creation and interpretation.

The author sets out to determine: (i) which of the previously foreseen ways of attaining correspondence was applied during the creation of the official set of legislative technique principles, (ii) whether and to what extent correspondence between legislative technique principles and literal law interpretation directives was attained, and (iii) to what extent the „Legislative Technique Principles” of 1991 has given rise to the conviction of correspondence between the directives of law creation and interpretation in the legal practice.