

## ARTYKUŁY

SŁAWOMIRA WRONKOWSKA

### TECHNIKA PRAWODAWCZA

#### I. POJĘCIE ORAZ ZADANIA TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

1. Akty normatywne<sup>1</sup> różnią się dziedzinami i doniosłością spraw, które normują, zakresem podmiotów, do których są adresowane i rodzajem przewidywanych środków oddziaływania prawnego. Rozstrzygnięcia prawodawcze we wskazanych tu przykładowo sprawach znajdują jednak podobny wyraz: ujmowane są w postaci szczególnego rodzaju wypowiedzi — przepisów prawnych, odpowiednio oznakowanych i usystematyzowanych, zebranych w odpowiednie zbiory i zaopatrzonych w tytuły. W obrębie tych zbiorów występują typowe wyrażenia, powtarzają się wypowiedzi zbudowane według tych samych schematów, prawodawca stosuje odesłania, wprowadza klauzule generalne, formułuje definicje niektórych terminów. Mówi się, że sprawa zewnętrznej, formalnej ukształtowania rozstrzygnięć prawodawcy to sprawa techniki prawodawczej. Skłonni jesteśmy też wyrazić opinię, że współczesny kryzys prawodawstwa przejawia się m.in. w fatalnej technice prawodawczej: zaniku umiejętności sporządzania aktów normatywnych precyzyjnych i klarownych w konstrukcji.

Rozważmy więc czym jest technika prawodawcza, jakie są jej zadania i przed jakimi wyzwaniem stoi współcześnie, wobec nieuchronnego rozrostu unormowań prawnych i nadzwyczaj częstych zmian dokonywanych w systemach prawa?

2. Termin „technika prawodawcza” jest wieloznaczny<sup>2</sup>. W potocznym użyciu określamy nim pewną zbitkę pojęciową, a próbując spr-

<sup>1</sup> Posługuję się zwrotem „akt normatywny”, ponieważ taką terminologię wprowadziła ustawa z 29 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, określając tym zwrotem wszelkiego rodzaju akty prawotwórcze.

<sup>2</sup> Por. np. R. Walter, *Die Lehre von Gesetzestechnik*, Österreichische Juristen Zeitung 1983, nr 4, s. 85 i n.; R. Hotz, *Weiterentwicklung der schweizerischen gesetzestechnischen Richtlinien*, w: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1982*,

wodzawczo podać jego znaczenia musimy wskazać dwa zasadniczo odmienne *genus*.

2.1. Terminem „technika prawodawcza” (używany niekiedy zamiennie ze zwrotem „technika legislacyjna”) określamy umiejętność konstruowania dobrych, a zapewne lepiej byłoby powiedzieć — poprawnych aktów normatywnych. Aby opracować takie akty, kierujemy się zazwyczaj pewnymi dyrektywami. Nie zawsze jednak jest jakaś dyrektywa, którą moglibyśmy zastosować. Niekiedy przychodzi dopiero znajdować adekwatny i komunikatywny sposób wyrażenia rozstrzygnięć prawodawczych w szczególnej formie aktu normatywnego. Krótko mówiąc: „technika prawodawcza” to umiejętność stosowania dyrektyw poprawnego budowania aktów normatywnych lub znajdowania nowych poprawnych środków wyrażania merytorycznych decyzji prawodawcy.

2.2. W bardziej rozpowszechnionym znaczeniu „technika prawodawcza” oznacza zespół dyrektyw skierowanych do podmiotów przygotowujących akty normatywne i wskazujących im, jak owe akty formułować.

W najszerszym znaczeniu „technika prawodawcza” obejmuje zarówno dyrektywy formułowania i systematyzowania przepisów, jak i dyrektywy metodyki przygotowywania projektów aktów normatywnych oraz dyrektywy postępowania prawodawczego (procedury przygotowywania projektu). Nie jest to znaczenie rozpowszechnione w polskiej myśli o prawodawstwie i nie ma przekonującego powodu, by zalecać posługiwanie się nim<sup>3</sup>.

W ujęciu węższym z zakresu pojęcia „technika prawodawcza” wyłącza się dyrektywy metodyki i postępowania prawotwórczego, pozostawiając wyłącznie dyrektywy formułowania aktów normatywnych. Można przy tym wyróżnić wśród nich dyrektywy dwojakiego rodzaju: a) wskazujące jaką nadać formę rozstrzygnięciom prawodawcy co do ustanowienia norm o określonej treści, a więc jego rozstrzygnięciom merytorycznym (a nie jakie podejmować rozstrzygnięcia co do treści norm), b) wskazujące w jaki sposób włączyć nowe rozstrzygnięcia prawodawcze w obowiązujący system prawny (włączyć do tego systemu nową normę, zmienić treść normy obowiązującej lub wyeliminować z systemu jakąś normę).

Dla porządku odnotujmy jeszcze, że w najwęższym znaczeniu „tech-

hrsg. H. Kindermann, Berlin, Heidelberg, New York 1982, s. 152; G. Müller, *Richtlinien der Gesetzgebungstechnik in Bund und Kantonen*, w: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, hrsg. J. Rödig, Berlin, Heidelberg, New York 1976, s. 212; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1979, s. 123.

<sup>3</sup> Patrz w szczególności G. Müller, *Richtlinien*. Takie bardzo szerokie pojmowanie techniki prawodawczej wiąże się między innymi z tym, że w wielu krajach oficjalne zbiory dyrektyw techniki prawodawczej zawierają wszystkie wskazane wyżej rodzaje dyrektyw. Patrz też H. Schäffer, *Legistische Richtlinien in Österreich. Entwicklung, Stand und wissenschaftliche Kritik*, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1987, nr 2, s. 193 i n.

nika prawodawcza" to zbiór dyrektyw dotyczących wyłącznie uporządkowania norm danego aktu: ułożenia ich w odpowiedniej kolejności, oznaczenia, nazwania uporządkowanego zbioru, a także takich spraw technicznych, jak sposób cytowania czy stosowania skrótów<sup>4</sup>.

3. Ujmując technikę prawodawczą jako zbiór dyrektyw charakteryzujemy te dyrektywy funkcjonalnie podkreślając, że wskazują one sposoby opracowywania aktów normatywnych, gdy zostały już podjęte decyzje co do dziedziny normowanych spraw, podmiotów, którym wyznacza się obowiązki lub przyznaje prawa, struktur organizacyjnych, które się kształtuje<sup>5</sup>.

Niewątpliwie to, czy sformułuje się w tekście prawnym tzw. definicję nawiasową „własności indywidualnej" czy zastosuje jakąś inną formę definicyjną, jest niezależne od decyzji, czy przedmiotem owej własności mogą być takie a nie inne środki produkcji. Niewątpliwie nie rozwiązujemy problemu z zakresu techniki prawodawczej, kiedy rozważamy, czy w danym zespole okoliczności zastosować cywilnoprawne czy karne środki oddziaływania, choć sposoby formułowania przepisów przewidujących sankcje karne są już domeną techniki prawodawczej.

Nietrudno o przykłady typowych zagadnień z dziedziny techniki prawodawczej i takich, które nimi nie są. Granice między merytorycznym a formalnym aspektem decyzji prawodawcy są płynne i poszukiwanie ich nie wydaje się zajęciem płodnym. Więcej pożytku przynieść może rozważenie związków, jakie zachodzą między techniką prawodawczą oraz: a) przyjmowaną koncepcją prawa, b) decyzjami co do formy aktu normatywnego, c) rozstrzygnięciami co do treści prawa i d) przyjmowanymi założeniami aksjologicznymi.

3.1. Technika prawodawcza dostarcza środków wyrażania nie jakichkolwiek decyzji, ale decyzji — na gruncie określonego pojmowania prawa — uważanych właśnie za decyzje prawodawcze. Pozostaje więc ona w ścisłym związku z zakładaną w danej kulturze koncepcją prawa: jest od tej koncepcji zależna.

Jeżeli np. prawo pojmowalibyśmy po kelsenowsku, jako przede wszystkim zbiór norm sankcjonujących<sup>6</sup>, to technika prawodawcza dostarczałaby środków formułowania tak właśnie rozumianych norm i różne co do formy przepisy prawne zostałyby zinterpretowane jako wyrażające normy sankcjonujące, a nie jako wyrażające inne wypowiedzi językowe.

W pewnych koncepcjach prawa pewne środki, które na gruncie innych koncepcji teoretycznoprawnych uchodzą za techniczno-legislacyjne,

<sup>4</sup> G. Müller, *Richtlinien*, s. 212.

<sup>5</sup> Patrz na ten temat H. Kindermann, *Ministerielle Richtlinien der Gesetzestechnik*, Berlin, Heidelberg, New York 1979, s. 28 i n.

<sup>6</sup> H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge 1945, s. 60 i n.

po prostu nie istnieją. Pojęcie prawa wyznacza zatem sposób pojmowania techniki prawodawczej.

3.2. Innego rodzaju związek zachodzi między techniką prawodawczą a formą aktu normatywnego i jego miejscem w hierarchii źródeł prawa. Sama decyzja co do tego jakiej rangi aktem unormować określoną dziedzinę spraw jest ważką decyzją merytoryczną, a przy jej podejmowaniu prawodawca bywa często związany np. postanowieniami konstytucji. Natomiast podjęcie decyzji co do formy aktu normatywnego ogranicza swobodę legislatora przy wyborze stosowanych w tym akcie środków techniki prawodawczej w dwojaki sposób. Po pierwsze — narzuca redaktorowi stosowanie określonej techniki prawodawczej, ponieważ w danej kulturze prawnej przyjęło się tak a nie inaczej formułować np. ustawy. Po drugie — wybór określonej formy aktu normatywnego przesądza o tym, że niedopuszczalne jest zastosowanie w nim pewnych typowych środków techniki prawodawczej. Przykładowo, jeżeli w danym systemie prawnym przyjmuje się zasadę prymatu ustawy, to niedopuszczalne jest zamieszczanie w akcie wykonawczym definicji terminów podstawowych dla funkcjonowania tej ustawy, choć de liniowanie jest skądinąd typowym środkiem techniki prawodawczej. Zwróćmy uwagę, że uzasadnieniem dla powyższego stanowiska jest to, iż posłużenie się w danym przypadku określonym środkiem techniki legislacyjnej naruszałoby reguły szczególnego rodzaju: reguły konstrukcja systemu prawnego, prowadząc do niepraworządności w procesie tworzenia prawa<sup>7</sup>.

Związek między techniką prawodawczą a wyborem formy aktu normatywnego polega więc na tym, iż decyzja o wyborze formy aktu wpływa na wybór stosowanych w tym akcie środków techniki prawodawczej.

3.3. Analizując relacje między treścią aktu normatywnego a techniką prawodawczą zwraca się uwagę, jak to czynił np. Rudolf Ihering<sup>8</sup>, że ta ostatnia jest od treści aktu całkowicie niezależna.

Otóż rozważania, jakie są możliwe sposoby wyrażenia w tekście prawnym rozstrzygnięć o określonej treści i jakie są konsekwencje posłużenia się określonymi środkami techniki prawodawczej, prowadzić można niezależnie od treści konkretnych rozstrzygnięć prawodawczych, chociaż rozważania te mają na ogół charakter praktyczny — analizowanie treści aktu normatywnego nasuwa refleksję o przydatności albo nieprzydatności zastosowanych w tym akcie środków techniki prawodawczej.

Natomiast wybór określonych środków techniki prawodawczej jest, jak powiedziano, służebny wobec treści konkretnych rozstrzygnięć prawo-

<sup>7</sup> Przez „reguły” rozumiem tu tzw. reguły konstytutywne, o których mowa w cz. II artykułu.

<sup>8</sup> R. Ihering, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, Leipzig 1865, s. 325.

dawczych: technika prawodawcza dostarcza środków nadających się do adekwatnego wyrażenia treści i w tym sensie jest ona instrumentalna wobec treści stanowionego prawa.

Sam katalog możliwych środków techniki prawodawczej jest więc wyznaczony przez sposób pojmowania prawa, a nie przez konkretne rozstrzygnięcia prawodawcy co do treści poszczególnych aktów normatywnych, choć treść tych aktów jest inspiracją do obmyślania środków legislacyjnych. Natomiast wybór określonych środków legislacyjnych jest instrumentalny wobec treści podejmowanych przez prawodawcę, decyzji merytorycznych. Wreszcie — naruszenie jakichś dyrektyw techniki prawodawczej przy konstruowaniu aktu normatywnego może prowadzić do zniekształcenia treści tego aktu, mianowicie do jego nieadekwatności do zamiaru prawodawcy.

3.4. Zwracałam poprzednio uwagę, że dyrektywy techniki prawodawczej formułują środki adekwatnego wyrażania rozstrzygnięć prawodawczych, a przy tym środki typowe dla wyrażania typowych rozstrzygnięć, zapewniając przez to jednolitość formułowania aktów normatywnych oraz ich zwięzłość<sup>9</sup>. Wypada zgodzić się, że sprawna technika prawodawcza dostarcza środków adekwatnego wyrażania zarówno merytorycznie trafnych i moralnie słusznych rozstrzygnięć prawodawczych, jak i decyzji merytorycznie błędnych czy też takich, których nie bylibyśmy skłonni zaakceptować na gruncie określonego systemu wartości. Nie dezaprobowujemy instrumentalnie środków adekwatnie służących wyrażaniu merytorycznego rozstrzygnięcia z tego jedynie powodu, że nie aprobujemy tego rozstrzygnięcia. Natomiast aprobowane przez nas rozstrzygnięcie merytoryczne może być wyrażone w tekście prawnym nieadekwatnie.

Pojęcie techniki prawodawczej nie jest jednak neutralne aksjologicznie. Na gruncie naszej kultury prawnej oczekujemy, że dyrektywy techniki prawodawczej, będąc instrumentalne wobec osiągnięcia adekwatności, jednolitości i zwięzłości aktów normatywnych, służą zarazem osiągnięciu co najmniej takich wartości tych aktów oraz — podkreślmy — całego systemu prawa, jak możliwie powszechna komunikatywność, precyzja, spójność i stabilność.

Wskazane wyżej oczekiwania wiążą się mniej lub bardziej bezpośrednio z odrzuceniem arbitralnych technik kierowania społeczeństwem oraz wymaganiami, by państwo postępowało wobec obywateli według reguł co najmniej jawnych, z dezaprobatą posługiwania się językiem prawnym zagmatwanym, dopuszczającym różne interpretacje, wymykającym się spod kontroli społecznej i stwarzającym stan niepewności prawnej.

Z punktu widzenia osiągnięcia ostatnio wskazanych wartości środki zalecane przez technikę prawodawczą i służące skutecznie adekwatnemu

<sup>9</sup> Patrz np. H. Schneider, *Gesetzgebung*, Heidelberg 1982, s. 176 i n.; H. Schäfer, *Legistische Richtlinien*, s. 194 i n.

wyrażaniu rozstrzygnięć merytorycznych oceniają jako dobre, nieuciążliwe, rzetelne, czy też jako nieudolne albo wręcz nierzetelne, wprowadzające zamęt i stan niepewności, bo wyrażające decyzje w sposób niejasny. Dobra technika prawodawcza dostarcza więc prawodawcy instrumenty nie tylko sprawne, ale zarazem nieuciążliwe, „przyjazne” tym, w stosunku do których się ich używa<sup>10</sup>.

## II. FORMALNA I TREŚCIOWA CHARAKTERYSTYKA DYREKTYW TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Scharakteryzujemy teraz bliżej dyrektywy składające się na technikę prawodawczą.

1. Z semiotycznego punktu widzenia dyrektywy techniki prawodawczej są metadyrektywami, tj. dyrektywami dotyczącymi formułowania innych wypowiedzi dyrektywalnych<sup>11</sup>, mianowicie norm prawnych wyrażanych w postaci różnego rodzaju przepisów.

W systemie prawnym wyróżnić można wiele rodzajów metadyrektyw. Niektóre z nich nakazują urzędową publikację jakichś norm, inne wyznaczają obowiązek informowania jakichś podmiotów o treści obowiązujących przepisów, jeszcze inne nakazują ustanowienie jakichś norm. Dyrektywy techniki prawodawczej jako metadyrektywy charakteryzują się kilkoma cechami swoistymi.

1.1. Wśród wypowiedzi odnoszących się do szczególnego rodzaju czynności konwencjonalnych, jakimi są czynności prawodawcze (akty stanowienia norm prawnych), wyróżnić można trzy ich rodzaje:

a) reguły konstytucyjne, konstruuujące ważne czynności konwencjonalne typu prawodawczego (uchwalenie ustawy, ustanowienia zarządzenia) lub wytwory tych czynności („ważną” ustawę, „ważny” akt wykonawczy),

b) dyrektywy techniczne, wskazujące co należy zrobić, jeżeli ktoś zaakceptował określony cel,

c) normy postępowania, np. nakazujące ustanowienie aktu wykonawczego.

Reguły konstytucyjne odnoszące się do czynności prawodawczych formułowane są w aktach prawnych najwyższej rangi, na ogół w konstytucjach lub ukształtowane są w drodze precedensów konstytucyjnych, a uzupełniane i ujednoznaczniane przez założenia przyjmowane w danej kulturze prawnej. Wyznaczają one warunki konieczne ważnego aktu normatywnego; niespełnienie któregoś z tych warunków powoduje (przynaj-

<sup>10</sup> H. Kindermann, *Ministerielle Richtlinien*, passim.

<sup>11</sup> Przez „wypowiedzi dyrektywalne” rozumiem tu zarówno normy postępowania, jak i dyrektywy techniczne.

mniej modelowo rzecz biorąc), że dany akt nie jest ważnym aktem normatywnym.

Dyrektywy techniczne odnoszące się do czynności prawodawczych nie mają tego charakteru. Wyznaczają one jedynie standardy konstruowania aktów normatywnych poprawnych oraz poprawnego systemu prawnego.

Dyrektywy techniki prawodawczej, tak jak są one najczęściej pojmowane, mają charakter właśnie dyrektyw technicznych: głoszą, że jeśli ktoś zamierza sporządzić poprawny akt normatywny czy tworzyć przejrzysty, spójny system prawny, to powinien uczynić to w taki a taki sposób. Wyjaśnijmy przy tym, że od reguł konstruujących ważną czynność prawodawczą odróżniać należy dyrektywy techniczne, głoszące, że jeśli ktoś chce w danym systemie ustanowić ważny akt normatywny, to powinien postąpić w określony sposób.

Sprawa zaliczenia określonych wypowiedzi do reguł konstruujących ważny akt normatywny czy też do dyrektyw technicznych — wskazujących jedynie co należy czynić, by sporządzić akt poprawny i nieuciążliwy dla odbiorców — nie jest jednak prosta. Można w sposób nie nasuwający wątpliwości wskazać dyrektywy techniczne, odnoszące się do formułowania prawa, np. dyrektywę głoszącą od jakich słów powinna zaczynać się ta część tytułu aktu wykonawczego, która określa przedmiot tego aktu<sup>12</sup>. Zgodzimy się, że następstwem naruszenia tej dyrektywy będzie mniejsza poprawność aktu wykonawczego, ale nie jego nieważność.

Są jednak takie dyrektywy, których status nasuwa pewne wątpliwości. Należy do nich np. dyrektywa wskazująca, że w akcie wykonawczym należy powołać podstawę prawną jego wydania. Bywa sprawą dyskusyjną czy naruszenie tej dyrektywy pociąga za sobą nieważność aktu wykonawczego czy też jedynie jego (dodajmy: istotną) niepoprawność. Inaczej mówiąc, czy chodzi tu o dyrektywę techniczną odnoszącą się do formułowania aktu czy o regułę, konstruującą pojęcie aktu wykonawczego<sup>13</sup>.

Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań istotne wydaje się zwrócenie uwagi, że dyskusja na temat reguł konstruujących pojęcie aktu normatywnego nabiera współcześnie doniosłości. Ogromna uciążliwość zalewu aktów normatywnych każe szukać różnych sposobów dyscyplinowania prawodawcy, w tym takich, które polegają na coraz bardziej szczegółowym normowaniu procesu prawodawczego i wyznaczaniu prawodawcy obowiązku spełniania w tym procesie nowych, bo dotąd nieznanych, warunków formalnych. Tendencja ta, silnie ujawniająca się w Pol-

<sup>12</sup> Dyrektywę taką formułują np. obowiązujące w Polsce Zasady Techniki Prawodawczej w § 76.

<sup>13</sup> Patrz na ten temat orzeczenie NSA z dnia 25 lutego 1983 r. oraz glosa do tego orzeczenia; OSPiKA 1983, nr 12.

sce, związana jest, jak można sądzić, z przyjmowaną od dłuższego czasu taktyką naprawy systemu prawa poprzez położenie nacisku na formalną poprawność aktów normatywnych.

1.2. Kolejną, bardzo istotną właściwością dyrektyw techniki prawodawczej jest to, iż wbrew potocznemu mniemaniu, nie wskazują one sposobów poprawnego formułowania poszczególnych aktów normatywnych, ale sposoby budowania poprawnego, w szczególności przejrzystego i spójnego systemu prawnego z założeniem, iż cel ten osiąga się właśnie poprzez formułowanie poprawnych aktów normatywnych oraz odpowiednią technikę ich wprowadzania do systemu albo eliminowania z systemu prawa. Dlatego też, przypomnijmy, wyróżnia się wśród nich dwa rodzaje dyrektyw: formułowania poszczególnych aktów normatywnych oraz dokonywania zmian w obowiązującym systemie.

1.3. Dyrektywy techniki prawodawczej jako swoisty rodzaj dyrektyw technicznych wskazują jedynie, jak formułować inne wypowiedzi dyrektywalne (normy), składające się na poprawny system prawa. Dlatego też dyrektywy te są irrelevantne dla treści norm, o ukształtowaniu których stanowią, choćby stanowiły o ukształtowaniu norm rangi konstytucyjnej.

1.4. Wśród dyrektyw techniki prawodawczej są metadyrektywy różnego stopnia: dyrektywy wskazujące, w jaki sposób osiągać precyzję tekstu prawnego oraz dyrektywy wskazujące, kiedy — chcąc osiągnąć precyzję tekstu — zastosować definicję legalną danego terminu, a kiedy objaśnić jego znaczenie w inny sposób, czy wreszcie dyrektywy wskazujące, jak osiągać kompromis między np. zwięzłością tekstu a jego możliwie powszechną komunikatywnością. Są więc wśród dyrektyw techniki prawodawczej dyrektywy wyboru między różnymi wchodzącymi w rachubę dyrektywami, a więc metareguły wyższego stopnia.

1.5. Dyrektywy techniki prawodawczej skierowane są nie do prawodawcy rozumianego jako podmiot, któremu przypisuje się rezultat działalności prawodawczej (np. do parlamentu, do prezydenta), ale do podmiotów, którym w procesie tworzenia prawa wyznaczono zadanie przygotowywania oficjalnych projektów aktów normatywnych, a więc na ogół do wyspecjalizowanych agend prawodawcy rozumianego jako instytucja złożona<sup>14</sup>. Niewątpliwie więc dyrektywy te skierowane są wspólnie do służb legislacyjnych tych organów państwa, które posiadają kompetencje prawodawcze lub tzw. inicjatywę prawodawczą.

Są one skierowane także do każdego podmiotu, który zgodnie z normami czy zwyczajami danego systemu przygotowuje lub choćby przedkłada oficjalne projekty aktów normatywnych, lub który dokonuje oficjalnej kontroli takiego projektu z punktu, widzenia zgodności z przy-

<sup>14</sup> Bliżej na ten temat: F. Studnicki, *Cybernetyka a prawo*, Warszawa 1969, s. 23; E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980, s. 52-122.



mowanymi w danej kulturze dyrektywami techniki prawodawczej. Dyrektywy te skierowane są więc także do grupy posłów opracowujących projekt czy do służb pomocniczych parlamentu, sporządzających projekt przedkładany następnie przez kompetentną grupę posłów, a w naszym systemie prawnym — także do Komisji Prawnej URM czy sejmowej Komisji Prac Ustawodawczych, gdy spełniają one zadania kontrolne w interesującym nas tu aspekcie.

Podmiot, do którego skierowane są dyrektywy techniki prawodawczej, nie zawsze ma prawny obowiązek ich przestrzegania. Dokładniej: kiedy mówimy już o wiążącym prawnie charakterze dyrektyw techniki prawodawczej chodzi nam nie o dyrektywy techniczne, ale o normy prawne ustanowione na gruncie owych dyrektyw technicznych i nakazujące w określony sposób sporządzać akty normatywne.

2. Dyrektywy techniki prawodawczej systematyzować można według różnych kryteriów.

2.1. Zwróćmy najpierw uwagę, na to, że istnieją dyrektywy wskazujące takie środki językowe, które służą osiągnięciu poprawności każdej wypowiedzi językowej (a nie tylko wypowiedzi języka tekstów prawnych) oraz takie, które wskazują środki osiągnięcia pewnych własności przysługujących wyłącznie tekstom prawnym lub własności szczególnie dla tych tekstów doniosłych.

Środki zalecane przez dyrektywy pierwszego rodzaju zapożyczane są z różnych dziedzin, takich zwłaszcza, jak gramatyka jakiegoś języka naturalnego czy logika. Teksty prawne formułowane są w językach naturalnych, przeto dyrektywy techniki prawodawczej zalecają posługiwanie się środkami osiągnięcia poprawności w tych właśnie językach. Zadaniem istotnym dla techniki prawodawczej jest więc w tym przypadku odpowiedni wybór środków ze względu na założone własności tekstów prawnych, a nie wypracowywanie środków wyrażania decyzji prawodawczych.

Do drugiej grupy dyrektyw techniki prawodawczej zaliczymy te, które zalecają środki uważane za swoiście prawne, wypracowywane przez praktykę prawniczą i naukę prawa dla osiągnięcia określonych, swoistych własności tekstów prawnych<sup>15</sup>. Zalicza się do nich np. klauzule generalne, odesłania, domniemania prawne, fikcje prawne, określone schematy budowania przepisów o wejściu aktu normatywnego w życie i o utracie jego mocy obowiązującej. Środki te służą ociążaniu zwłaszcza jednolitości tekstu prawnego i jego zwięzłości.

Tekst prawny nazwiemy zwięzłym, jeżeli zawiera wszystkie te, ale zarazem jedynie te wypowiedzi, które są niezbędne dla odtworzenia zeń norm postępowania, a przy tym w możliwie najmniejszej liczbie prze-

<sup>15</sup> Obszernie na ten temat H. Schneider, *Gesetzgebung*, s. 193 i n.

pisów prawnych wysłowią możliwie wiele norm postępowania. Mówiąc potocznie — zwięzły tekst prawny, to tekst skrótowy i bez powtórzeń.

Jednolitość tekstu prawnego przejawia się w tym, że w typowych formach wyrażane są w nim typowe rozstrzygnięcia prawodawcze. Konsekwentność językowa prawodawcy, warunkująca uzyskiwanie jednolitości tekstu, sprzyja wyszukiwaniu w ogromnym zbiorze tekstów prawnych odpowiednich, interesujących nas fragmentów oraz sprzyja wykształceniu się stosunkowo precyzyjnych dyrektyw interpretacyjnych, korespondujących ze stosowanymi formami redakcyjnymi<sup>16</sup>.

Zalecane przez technikę prawodawczą formy redakcyjne służą niekiedy wyrażaniu bardzo ważkich rozstrzygnięć. Na przykład za pomocą wypowiedzi zbudowanej według określonego schematu prawodawca wyrażać może decyzję o takim a nie innym rozłożeniu ciężaru dowodu. Nieadekwatne zastosowanie takiego schematu może okazać się trudne do skorygowania w procesie wykładni i mieć doniosłe konsekwencje merytoryczne dla zainteresowanych. Są to swoiste koszty, które przychodzi ponosić za zwięzłość i jednolitość tekstów prawnych.

Niemal każdy z wymienionych tu przykładowo swoistych środków techniki prawodawczej mógłby być przedmiotem odrębnego opracowania. Jeśli bowiem środki te mają skutecznie służyć osiągnięciu określonych własności tekstów prawnych, nie naruszając przy tym innych, też pożądaných własności tego tekstu, to wymagają nader starannego przemyślenia. Zilustrujmy to na przykładzie.

Niejako klasycznym środkiem techniki prawodawczej są tzw. odesłania: wewnętrzne — w obrębie tego samego aktu oraz zewnętrzne — do innych aktów normatywnych. Służą one osiągnięciu zwięzłości tekstu prawnego przez unikanie powtórzeń, a także, w jakimś stopniu, osiągnięciu precyzji, ponieważ niedokładne powtórzenia powodowałyby niejasność tekstu. Posługiwanie się, takim środkiem techniki prawodawczej nasuwa jednak wiele wątpliwości. Ich jednoznaczne rozwiązanie jest nieodzowne, jeśli odesłania, służąc zwięzłości tekstu, nie miałyby zarazem istotnie obniżać jego precyzji.

Oto niektóre z tych wątpliwości. Czy odsyłamy do przepisu już obowiązującego, czy przepisu, który dopiero zostanie wydany? Czy odsyłamy do jakiegoś przepisu w każdorazowej jego redakcji (uwzględniając, że może zostać zmieniony), czy do jakiegoś wybranego ujęcia redakcyj-

<sup>16</sup> J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław i in. 1985, rozdz. 11; S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, *Studia Prawnicze* 1985, nr 3-4, s. 301 i n.; O. Weinberger, *Syntaktische und semantische Probleme der Gesetzgebung*, w: *Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis*, hrsg. T. Öhlinger, Wien 1982, s. 178.

nego (i którego)? Czy odsyłamy wreszcie wyłącznie do danego przepisu w redakcji jaką miał on w dniu wejścia w życie przepisu, który odsyła? Czy uznajemy za dopuszczalne stosowanie dalszych odesłań od przepisu, do którego odsyłamy<sup>17</sup>?

Nietrudno dostrzec, że odpowiedzi na powyższe pytania posiadają doniosłe konsekwencje dla treści norm odtwarzanych z przepisów: odsyłającego i tego, do którego odsyłamy (skoro treść tego ostatniego może ulegać zmianom w drodze nowelizacji).

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania wymaga także oparcia się na określonych koncepcjach teoretycznych. Na przykład zanim posłużymy się techniką odesłań trzeba rozważyć, czy uchylene aktu normatywnego zawierającego przepis, do którego odsyła inny przepis obowiązujący, powoduje „lukę”, której usunięcie wymagałoby interwencji prawodawcy, czy też przepis, do którego odsyłamy nadal obowiązuje, mimo uchylenia aktu, w którym jest zamieszczony. Warto przy tym dodać, że typowe środki techniki prawodawczej, które uznaliśmy za swoiście prawne, zakładają często nawet bardzo złożone koncepcje teoretyczne. Na przykład wskazania techniki prawodawczej dotyczące sposobu formułowania przepisów upoważniających do wydawania aktów wykonawczych zakładają określoną koncepcję ustawy, aktu wykonawczego i ich wzajemnych relacji, a zwłaszcza rozdziału materii regulowanych tymi aktami.

2.2. Dyrektywy techniki prawodawczej przyjęło się systematyzować uwzględniając przede wszystkim dwa aspekty: osiaganiu jakich pożądanых cech aktu normatywnego i systemu prawa one służą oraz do rozwiązywania jakich problemów związanych ze sporządzeniem aktu normatywnego są przydatne?

Z tego punktu widzenia R. Walter wyróżnia m. in. dyrektywy ekonomiczności tekstu, generalności unormowań (unikania kazuistyki), adekwatności, precyzji i komunikatywności<sup>18</sup>. J. Wróblewski systematyzuje dyrektywy techniki prawodawczej w następujące grupy: adresata aktu normatywnego, zakresu regulacji aktu normatywnego, systematyzacji aktu oraz dyrektywy trwałości regulacji prawnej<sup>19</sup>. Z. Ziemiński wyróżnia i charakteryzuje dyrektywy służące zabezpieczeniu praworządności procesu prawotwórczego oraz dyrektywy zmierzające do urzeczywistnienia postulatu jasności prawa<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Szerzej patrz np. R. Walter, *Probleme der Legistik. Verweisung — Vollzugsklauseln — und Sprache*. Fritz Schönherr-Gedächtnissymposium 1985, hrsg. T. Öhlinger, Wien 1986, s. 185 i n.; H. Schneider, *Gesetzgebung*, s. 204 i n.

<sup>18</sup> R. Walter, *Die Lehre*, s. 86 i n.

<sup>19</sup> J. Wróblewski, *Zasady*, s. 126 - 137.

<sup>20</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawpznawstwa*, Warszawa 1980, s. 403 - 409.

## III. WYZWANIA WSPÓŁCZESNEJ TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

1. Dyrektywy techniki prawodawczej mają, jak powiedziano, charakter służebny wobec treści stanowionego prawa, zajmują się sprawami na ogół odległymi od wielkich sporów politycznych o cele prawodawstwa i od osiągania kompromisów co do treści stanowionych norm. Nie dotyczą one jednak spraw dla prawodawstwa marginalnych. Konsekwencje braku dobrej techniki legislacyjnej są bowiem nadzwyczaj kosztowne, a powszechne uskarżanie się na nieporadność i nierzetelność współczesnej techniki prawodawczej wydaje się uzasadnione. Na czym polegają braki tej techniki i jakie są ich następstwa?

1.1. Akty normatywne formułowane są w sposób niekonsekwentny. Dotyczy to ich słownictwa oraz konstrukcji, tytułów aktów oraz typów formułowanych w nich wypowiedzi (normy postępowania, ale także apele, postulaty, pouczenia). Niekonsekwentność występuje także w zakresie kształtowania zakresu tematycznego poszczególnych aktów normatywnych (nieoczekiwanie zamieszcza się określone przepisy w aktach normujących inną niż te przepisy dziedzinę spraw) oraz związków tematycznych między poszczególnymi aktami.

Była mowa o istotnej zależności między dyrektywami egzegezy tekstów prawnych a techniką prawodawczą. Otóż niekonsekwentność prawodawcy powoduje zachwianie dyrektyw egzegezy. Na stosowane *ad hoc* rozwiązania techniczno-legislacyjne praktyka prawnicza reaguje formułowanymi *ad hoc* dyrektywami wykładni. Pożądana, bo stabilizująca system prawny, korespondencja między dyrektywami redagowania a dyrektywami egzegezy tekstów prawnych zostaje zachwiana, a szybkie tempo zmian prawa sprawia, że dogmatyka prawnicza przestaje zadowalająco spełniać funkcję „ulepszania” prawodawstwa, zwłaszcza w nowych dziedzinach prawa<sup>21</sup>.

1.2. Prawodawca coraz rzadziej uchyla obowiązujące przepisy przez wyczerpujące wymienienie ich w tekście aktu uchylającego ((derogacja formalna), uciekając się do tzw. derogacji materialnej. Brak jego konsekwentności w zakresie kształtowania zakresu tematycznego aktów normatywnych spowodował jednak, że mało operatywne stały się klasyczne reguły kolizyjne. Prawodawca dokonuje przy tym nieulojalnych wobec odbiorców, bo niesygnalizowanych zmian w obowiązującym prawie. Notoaryczne staje się nierozwiązywanie problemów z zakresu prawa przejściowego.

Wobec ogromu aktów normatywnych prawodawca przestaje przewidywać wszystkie konsekwencje faktyczne i prawne zmian wprowadzanych w jakichś poszczególnych aktach normatywnych. Częste nowelizacje

<sup>21</sup> Patrz literatura wskazana w przypisie 15 oraz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Redagowanie tekstów prawnych* (w druku)

cje powodują więc niespójność systemu prawa w jego aspekcie formalnym i prakseologicznym.

Jedną z najistotniejszych wad współczesnej techniki prawodawczej stała się więc jej nieporadność w zakresie dokonywania zmian w systemie prawnym. W konsekwencji systemy te w coraz większym stopniu tracą cechę przejrzystości i spójności, a zadaniem szczególnie trudnym staje się znalezienie w nich przepisów relewantnych dla rozwiązania stawianego pytania prawnego<sup>22</sup>.

1.3. Można zauważyć wyraźną tendencję do formułowania aktów normatywnych pozostawiających duże luzy decyzyjne, wręcz blankietowych. Prawodawca bardzo często posługuje się klauzulami generalnymi — odsyła do mniej lub bardziej sprecyzowanych systemów wartości, różnego typu standardów techniki, stanu nauki, zasad racjonalnego gospodarowania itp. Wydaje się, że unika rozstrzygnięć merytorycznych. Prowadzi to do znacznej swobody podmiotów stosujących prawo i stanu niepewności prawnej.

1.4. System prawny, wbrew zgłaszanym postulatом kompleksowości unormowań, ulega daleko idącej specjalizacji i rozczłonkowaniu. Znajduje to wyraz w różnych unormowaniach partykularnych (w dziedzinie pracy, świadczeń socjalnych, ochrony zdrowia, działalności gospodarczej i finansowej), obejmujących bardzo wąskie dziedziny spraw oraz w coraz to nowych rozwiązaniach proceduralnych. A kazuistyczne sformułowania owych partykularnych przepisów potęgują i tak bardzo dotkliwą niestabilność prawa.

2. Wskazane powyżej podstawowe braki współczesnej techniki prawodawczej mają swoje, nie tylko subiektywne przyczyny.

Prawodawca współczesny rzadko tworzy wielkie kodyfikacje. Pozostaje raczej pod naciskiem bieżących potrzeb i interesów. Na niepokojące zjawiska w gospodarce, środowisku naturalnym, zagrożenia technologiczne, rozwój nowych dziedzin nauki i techniki i związane z tym wyzwania moralne reaguje doraźnie, wydając nowe lub zmieniając dawne akty normatywne. Jest to nie tylko następstwo pochoopności i swoistego idealizmu administracyjnego, ale także zmienionych okoliczności, w których działa.

Rozszerzanie się zakresu regulacji prawnej związane jest z wysokim stopniem skomplikowania struktur społecznych. Specjalizacja i rozczłonkowanie systemu prawa wiążą się z rozwojem technicznym, ekonomicznym i socjalnym. Rozwój technologii i zagrożenia, które on niesie wywołują potrzebę reakcji prawodawcy. Tempo tego rozwoju sprawia jednak, że wiedza, na gruncie której prawodawca rozstrzyga problemy nie

<sup>22</sup> Obszernie na ten temat: P. Zaręba, *Utrata mocy obowiązującej przepisów prawnych*. Wybrane zagadnienia, Biblioteczka Legislatora, Warszawa 1987, nr 3.

jest pewna i ulega częstym zmianom. Próba znalezienia rozwiązania jest w tej sytuacji albo częste nowelizowanie przepisów albo swoista „ucieczka” w klauzule generalne.

Społeczeństwa współczesne cechuje przy tym brak zaufania do aparatu państwowego oraz roszczeniowość wobec państwa. Ma to także określony wpływ na rozmiary prawodawstwa. W społeczeństwach pluralistycznych wielość reprezentowanych w nich interesów znajduje wyraz w partykularnych i na określony czas zawieranych kompromisach, także prawodawczych. W państwach socjalistycznych z kolei państwo ingeruje we wszystkie dziedziny życia i kierując centralnie procesami gospodarczymi czyni z aktów normatywnych środek bieżącego zarządzania.

3. Jakkolwiek krytycznie ocenilibyśmy stan współczesnego prawodawstwa nie istnieją podstawy, by przypuszczać, że przyczyny wywołujące rozszerzanie się zakresu unormowań prawnych i częste zmiany prawa oraz jego specjalizację ustaną w najbliższej przyszłości<sup>23</sup>. Dobra technika prawodawcza staje się więc jednym z fundamentów zapewnienia odpowiedniego poziomu systemów prawa.

3.1. Podstawowym współcześnie zadaniem techniki prawodawczej stało się, mówiąc obrazowo, zaprowadzenie i utrzymanie porządku w ogromnych zbiorach przepisów jakimi są dziś systemy prawa. Wymaga to nadzwyczaj starannego i systematycznego porządkowania prawa oraz wielkiej konsekwentności w zakresie dokonywania zmian w systemach prawa. Jest to zadanie o wielkiej doniosłości, choć ogranicza się do niepotęgowania błędów.

Niemniej ważny jest powrót do techniki rzetelnego w stosunku do zainteresowanych dokonywania zmian prawa; przez sygnalizowanie owych zmian tytułem aktu normatywnego oraz wyraźnym formułowaniem przepisu w jego znowelizowanej formie.

3.2. Zadanie, o którym wyżej mowa nie da się współcześnie zrealizować, jeżeli prawodawca nie będzie dysponował pełną wiedzą o aktualnym stanie unormowania. Bez dokumentacji wszystkich wydanych aktów normatywnych nie da się dziś udoskonalić techniki derogacyjnej, ani unikać niespójności tworzonego systemu prawa. Nieodzowne staje się zatem tworzenie zautomatyzowanych systemów informacji o prawie. To z kolei wymaga odpowiednio prostej i konsekwentnej techniki prawodawczej, zwłaszcza w zakresie poprawności słownictwa i konstrukcji aktów normatywnych; musi ona współcześnie uwzględniać wymagania i możliwości zautomatyzowanych systemów informatycznych<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Uzasadnienie tej tezy patrz C. Böhrer, *Gesetzgebung — Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion?*, w: *Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung*, hrsg. H. Hill, Berlin 1989, s. 55 - 80.

<sup>24</sup> Patrz np. G. Thieler-Mevissen, *Automationsgerechtheit*, w: *Praxis der Gesetzgebung. Eine Lehr- und Lernhilfe*, Regensburg 1984, s. 115 i n. Przykładem prób

3.3. Wspomniałam o zjawisku „ucieczki” prawodawcy w klauzule generalne. Klauzule te są klasycznym środkiem zapewniania elastyczności prawa. W najnowszych aktach normatywnych zaczynają one służyć jakby nowemu typowi prawodawstwa, w którym z konieczności partnerem prawodawcy staje się ekspert (doradzający, jaki jest aktualny stan techniki, nauki itp.) oraz organ stosujący prawo.

W wielu dziedzinach wymagających współcześnie interwencji prawodawcy nie jest on w stanie dokonać stabilnych rozstrzygnięć merytorycznych. Wyzwaniem współczesnej techniki legislacyjnej jest znalezienie takich środków wyrażania decyzji, by zapewniając ich konieczną elastyczność, wyznaczać zarazem nieprzekraczalne granice owej elastyczności. W najprostszym przypadku rozwiązaniem tego problemu, może być wprowadzanie klauzul generalnych i zarazem wyznaczenie procedur rozstrzygania o nieprzekraczalnych granicach swobody w zakresie podejmowania decyzji.

#### IV. NIEKTÓRE PROBLEMY PRAWNEGO UREGULOWANIA TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

1. Od pewnego czasu dyrektywy techniki prawodawczej ujmowane są w wielu krajach w urzędowe zbiory wydawane przez organy państwa<sup>25</sup>. Przedsięwzięciom tym przyświecają dwa podstawowe cele: ujednoczenie sposobu opracowywania aktów normatywnych oraz zapewnienie istotnej pomocy legislatorom, przygotowującym projekty tych aktów.

(Jest także jeszcze inny, nie zawsze dostrzegany pożytek z owego „katalogowania” dyrektyw techniki prawodawczej: ich zbiory mogą mianowicie stanowić swoisty test dla skontrolowania trafności prawodawczych rozstrzygnięć merytorycznych. Stosowanie dyrektyw techniki prawodawczej przy redagowaniu tekstu może skłaniać prawodawcę do rozważenia przeoczonych elementów rozwiązań merytorycznych lub do powtórnego przemyślenia decyzji już podjętych. Na przykład dyrektywy wskazujące, jakie postanowienia należy zamieszczać w przepisach przejściowych aktu normatywnego, mogą zwracać uwagę prawodawcy, że w niektórych sprawach z tego zakresu w ogóle nie podjął decyzji merytorycznych.

Wskazane wyżej cele, jakie mogą być brane pod uwagę przy sporządzaniu zbiorów dyrektyw techniki prawodawczej, nie wykluczają się.

idących w tym kierunku są *Grundsätze für die automationsgerechte Gestaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Baden-Württemberg* z 1 VI 1977 r.

<sup>25</sup> Wykaz tych zbiorów i ich obszerną charakterystykę dla krajów niemieckiego obszaru językowego znajdzie czytelnik w pracy H. Kindermanna: *Ministerielle Richtlinien*. Obszerne omówienie austriackich rozwiązań w tym zakresie: H. Schäffer, *Legistische Richtlinien*.

Wybór jakiejś określonej formy takich zbiorów zależy w znacznym stopniu od tego, któremu z celów przyzna się pierwszeństwo.

Obserwując dotychczasową praktykę wyróżnić można trzy podstawowe typy dokumentów, w jakich wydawano dyrektywy techniki prawodawczej: a) akt normatywny; b) dokument urzędowy nie mający charakteru prawnie wiążącego, ale sporządzony na wzór aktów normatywnych i zawierający zarazem elementy „dydaktyczne” w postaci przykładów poprawnie i wadliwie sformułowanych przepisów, będących ilustracją do konkretnego zalecenia techniki prawodawczej; c) urzędowy poradnik techniki prawodawczej, zawierający przykłady, wyjaśnienia, omówienia a wydawany przez organy państwa dla podległych im służb legislacyjnych<sup>26</sup>.

2. Dążenie do zrealizowania tego zadania techniki prawodawczej, które określono jako ujednoczenie sposobu formułowania aktów normatywnych skłania do poszukiwania sposobów, by jej dyrektywy były wiążące dla wszystkich podmiotów, opracowujących wszelkie akty normatywne. Zauważmy bowiem, że opracowywanie urzędowych zbiorów dyrektyw techniki prawodawczej było dotąd domeną administracji państwowej; to jej organy polecały podporządkowanym sobie służbom legislacyjnym, by redagowały projekty według określonych dyrektyw.

Tradycyjnie dyrektywy techniki prawodawczej odnoszą się przy tym do formułowania ustaw i aktów wykonawczych. Przy opracowywaniu innych aktów stosuje się je jedynie „odpowiednio”, często według uznania sporządzającego projekt.

Utrzymanie takiego stanu rzeczy wobec ogromnej współcześnie roli różnych form prawodawstwa administracyjnego, ale także takich aktów jak statuty, porozumienia, układy zbiorowe pracy itp. wydaje się wysoce niewskazane. Celowe więc byłoby rozszerzenie stosowalności dyrektyw techniki prawodawczej na wszelkiego typu akty normatywne, ale zarazem dostosowanie niektórych formułowanych przez nie wymagań do typu aktu normatywnego.

Najczęściej rozważanym środkiem zapewnienia dyrektywom techniki prawodawczej oczekiwanej skuteczności jest nadanie im charakteru norm prawnych.

2.1. W dotychczasowej tradycji dyrektywy techniki prawodawczej normowane są na ogół aktami niskiej rangi, wydawanymi bez ustawo-

<sup>26</sup> Charakter aktu normatywnego mają np. polskie *Zasady techniki prawodawczej* ustanowione zarządzeniem nr 238 Prezesa Rady Ministrów z 9 XII 1962 r. Charakter wskazany w p. (b) mają np. obowiązujące w Austrii *Legistische Richtlinien 1990* (des Bundes), charakter urzędowego poradnika mają wydane przez Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Federalnej Niemiec tzw. *Arbeitshilfen zur Gestaltung von Bundesrecht* (dotyczą one np. techniki dokonywania zmian w aktach normatywnych, sposobów formułowania przepisów wprowadzających i końcowych).



wego upoważnienia. Ujmuje się je bowiem, jak wskazywano, jako dyrektywy adresowane do podmiotów przygotowujących lub kontrolujących projekty aktów normatywnych, a za ich przekroczenie grozi odpowiedzialność służbowa.

Ranga prawna norm nakazujących takie a nie inne formułowanie projektów aktów normatywnych zależy od rangi aktu, w którym zostały one sformułowane<sup>27</sup>. Normy te można uchylić albo zmienić, co oczywiście, odpowiednim aktem normatywnym tej samej albo wyższej rangi, choćby nakazywały one przestrzeganie reguł techniki prawodawczej odnoszących się do formułowania konstytucji danego państwa.

Rozważane tu rozwiązanie dotyczące charakteru norm nakazujących odpowiednie formułowanie projektów aktów normatywnych ma określone wady: normy ustanowione przez organy administracji państwowej nie są wiążące dla wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie prawotwórczym, nie wiążą bowiem podmiotów spoza legislacji rządowej. Dlatego też rozważa się w niektórych państwach, by parlamenty w drodze uchwały zobowiązały swoje agendy wewnętrzne i swoje służby obsługi prawnej do przestrzegania określonych dyrektyw techniki prawodawczej w toku dokonywania poprawek przedkładanych im projektów<sup>28</sup>.

Pewną formą rozwiązania problemu kręgu adresatów normy nakazującej przestrzeganie postanowień techniki prawodawczej byłoby ustanowienie jej w drodze porozumienia wszelkich podmiotów prawodawczych i adresowanie jej do ich agend wewnętrznych, spełniających zadania opracowywania lub kontrolowania projektów wszelkich aktów normatywnych.

Powszechnie zwraca się uwagę na *to*, że dyrektywy techniki prawodawczej są w procesie tworzenia prawa notorycznie przekraczane, także wtedy, gdy obowiązuje norma nakazująca ich stosowanie przy opracowywaniu projektów aktów. Dotychczasowe unormowania w tej dziedzinie uważa się więc za mało skuteczne. Owej niezadowolającej skuteczności nie należy jednak, jak sądzę, wiązać z niską rangą aktów prawnych, w których dyrektywy te są sformułowane, ale z samą naturą tych dyrektyw. Zamieszczenie ich w akcie nawet wysokiej rangi nie zmieni ani ich adresata, ani tego, że nakazują one formułowanie poprawnych aktów oraz poprawnego systemu prawa, choć skuteczność normy zależy w jakimś stopniu od autorytetu prawodawczego, który ją wydaje.

2.2. Można także rozważać rozwiązanie, polegające na nadaniu dyrektywom techniki prawodawczej charakteru reguł współkonstruujących

<sup>27</sup> O. Weinberger, *Syntaktische*, s. 177,

<sup>28</sup> Na temat różnych konsekwencji prawnych, które można by wiązać z naruszeniem dyrektyw techniki prawodawczej, a zwłaszcza dyrektyw wyznaczających metodykę przygotowywania aktów normatywnych patrz obszernie: D. Merten, *Optimale Methodik der Gesetzgebung als Sorgfalts oder Verfassungspflicht?*, w: *Zustand*, s. 81 - 98.

pojęcie aktu normatywnego. Taka decyzja prawodawcza byłaby możliwa, choć wymagałaby aktu prawnego odpowiednio wysokiej rangi. Reguły tego rodzaju wskazywałyby bowiem warunki ważnego dokonywania czynności prawodawczych przez podmioty wyposażone w kompetencje do tworzenia prawa, a nie warunki poprawnego formułowania aktów normatywnych przez służby legislacyjne tych organów.

Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby, że wymagania dotyczące sposobu formułowania aktów normatywnych uznał prawodawca za tak samo doniosłe, jak np. warunki ważności aktu normatywnego, jak jego ustanowienie z zachowaniem wyznaczonej procedury przez organ legitymujący się odpowiednią kompetencją prawodawczą czy jego merytoryczną zgodność z konstytucją i innymi aktami wyższego rzędu.

Za paradoksalne należałoby też uznać wiązanie z naruszeniem takich reguł konsekwencji w postaci nieważności danego aktu<sup>29</sup>. Nawiasem wspomnieć można jeszcze o nieoperatywności tego rodzaju kryteriów rozstrzygania o ważności albo nieważności danego aktu (np. większa czy mniejsza komunikatywność) oraz o stanie niepewności prawnej, gdyby można było zakwestionować ważność danego aktu ze względu na niespełnienie przezeń określonych wymagań techniczno-legislacyjnych.

Należy nadto nadmienić, że rozwiązanie, o którym tu mowa, mogłoby być skuteczne dopiero wtedy, gdyby rozważane reguły miały rangę przepisów konstytucyjnych lub zawarte były w jakiejś ustawie organicznej. W każdym bowiem innym przypadku akt ustawodawcy zwykłego, stanowiącego przepisy „niezgodne” z obowiązującymi regułami byłby zinterpretowany jako *lex specialis* względem owych „naruszonych” reguł.

Powyższe rozważania mogą sprawiać wrażenie akademickich. Postulując prawne unormowanie techniki prawodawczej warto jednak być świadomym konsekwencji możliwych do podjęcia decyzji.

3. Wiele względów przemawia za zachowaniem powściągliwości w nadawaniu dyrektywom techniki prawodawczej wysokiej pozycji w hierarchii norm prawnych, przez sformułowanie w normie wysokiej rangi nakazu ich przestrzegania.

Nasuwa się wszakże ważne pytanie: czy i jakie konsekwencje dla sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów może mieć fakt, że jakaś norma sytuację tę wyznaczająca została ustanowiona z naruszeniem jakichś dyrektyw techniki prawodawczej (dodajmy: wyznaczających warunki poprawności aktów normatywnych).

Wydaje się, że konsekwencje prawne mogłyby być w takich przypadkach jedynie pośrednie. Nie wiązałyby się one z samym przez się naruszeniem jakiejś dyrektywy techniki prawodawczej, ale z tym, że poprzez jej naruszenie nastąpiło naruszenie jakiejś obowiązującej normy

prawnej kształtującej sytuację prawną jakiegoś podmiotu lub naruszenie jakichś norm nakazujących ochronę pewnych wartości, np. zaufania obywatela do obowiązującego porządku prawnego.

Technika legislacyjna ma, jak podkreślano, istotną doniosłość dla ulepszania współczesnego prawodawstwa. Refleksja na jej temat, zarówno na temat koncepcji teoretycznych, które ona zakłada, jak i poszczególnych środków techniki prawodawczej i konsekwencji ich stosowania, jest w polskim prawoznawstwie stosunkowo zaniedbana.

Artykuł niniejszy pisany jest z zamysłem, by wznowić dyskusję nad stanem polskiej techniki prawodawczej oraz potrzebą i kierunkami jej reformy.

## LEGISLATIVE TECHNIQUE

### Summary

Legislative technique is nowadays of basic importance for securing the adequate level of legal systems.

The article analyses the notion and tasks of legislative technique, characterizes the directives of legislative technique from a formal point of view (i.e. as *sui generis* technical direction), and from a substantive point of view, points to the deficiencies of contemporary legislative technique and analyses the problems of statutory regulation of legislative technique.