

Wpływ zasad techniki prawodawczej na ocenę konstytucyjności aktu normatywnego

1. Wprowadzenie

Akt normatywny jest podstawową formą działania prawodawcy. Wyraża on generalne i abstrakcyjne reguły zachowania, które regulują różnorodne sfery życia społecznego, gospodarczego oraz politycznego. Proces kształtowania aktów normatywnych nie jest jedynie kwestią polityczną czy społeczną. Istnieją określone zasady techniki prawodawczej, które regulują sposób, w jaki te akty są przygotowywane, formułowane i przyjmowane. Ważnym aspektem jest zrozumienie wpływu tych zasad na ocenę konstytucyjności aktu normatywnego.

Zasady techniki prawodawczej odgrywają bowiem ważną rolę w zapewnieniu jasności, spójności, komunikatywności i niesprzeczności w prawie. W systemach prawnych opartych na zasadzie konstytucjonalizmu, rządach prawa i demokracji, konstytucja jest najwyższy akt prawa, ustanawiającym ramy kompetencyjne, proceduralne i materialne dla innych aktów normatywnych. Dlatego konieczne jest, by zasady techniki prawodawczej realizowały wartości i normy zawarte w konstytucji.

Wpływ zasad techniki prawodawczej na ocenę konstytucyjności aktu normatywnego jest złożonym zagadnieniem, które ma istotne konsekwencje zarówno dla stabilności prawnego porządku, jak i dla ochrony praw jednostek. Celem niniejszego opracowania jest rozważenie roli, jaką zasady te odgrywają w kontekście kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Pytania dotyczące spójności, jasności, precyzji oraz zgodności z konstytucją są bowiem jednymi z podstawowych kryteriów w ocenie legalności i konstytucyjności aktów prawnych.

W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione wybrane aspekty wpływu zasad techniki prawodawczej na ocenę konstytucyjności aktu normatywnego w Polsce, uwzględniające stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Ma to pomóc w zrozumieniu, na ile zasady techniki prawodawczej mają znaczenie przy ochronie zasad konstytucyjnych, a także wolności i praw człowieka i obywatela.

¹ Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

2. Konstytucyjne standardy dobrego prawa

W kontekście jakości legislacji, wśród konstytucyjnych zasad należy zwrócić na te, które są wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP²). W szczególności należy zwrócić uwagę na takie zagadnienia jak: ochrona zaufania obywateli (czy szerzej: jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwo prawne, pewność prawa, ochronę praw słuszenie nabytych, zakaz działania prawa wstecz, nakaz odpowiedniej stosowania *vacatio legis*, ochronę interesów w toku, zasadę określoności prawa (poprawność językową, precyzyjność, jasność).

Zasady prawidłowej legislacji³ mają swoją podstawę w zasadzie budowania ochrony zaufania obywatela⁴ do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to tzw. zasada lojalności państwa, która wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zasada budowania ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa kreuje zakaz ustanawiania pułapek na obywatela. Opiera się ona na pewności prawa i bezpieczeństwie prawnym. W ramach zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał Konstytucyjny sformułował szereg wymogów stanowienia prawa, które nazywa zbiorczo zasadami prawidłowej legislacji⁵. Choć nie można powiedzieć, że katalog tych zasad jest zamknięty, to w orzecznictwie Trybunału zwraca się szczególnie uwagę na zakaz wstecznego działania prawa, ochronę praw nabytych, ochronę interesów będących w toku, nakaz ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, a także na zasadę określoności prawa, która ma znaczenie w kontekście analizy znaczenia technik prawodawczych dla oceny konstytucyjności aktu normatywnego.

Zakaz wstecznego działania prawa jest dyrektywą skierowaną do prawodawcy, by nie tworzył norm prawnych, które nakazywałyby ich stosowanie do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejście w życie i z którymi prawo nie wiązało dotychczas skutków prawnych. W

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.; Konstytucja RP).

³ Inaczej poprawnej legislacji. Dawniej używano też określenia przyzwoita legislacja.

⁴ Chodzi nie tylko o obywatela, ale także o inne podmioty, do których prawo jest kierowane.

⁵ Zob. szerzej na ten temat np. J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 13, s. 11-46; K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; K. Stępiak, *Relacje między Zasadami Techniki Prawodawczej a Zasadami Poprawnej Legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1, s. 211.

dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do zakazu retroaktywności działania prawa, ustalono, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”⁶., Trybunał wyjaśniał, że ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca. Zatem w oparciu o orzecznictwo TK można stwierdzić, że prawo powinno co do zasady działać na przyszłość, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie⁷. Zakaz ten dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego⁸.

Zasada niedziałania prawa wstecz ma źródło w takich wartościach jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Z tego względu odstępianie od niej jest dopuszczalne tylko wyjątkowo, a każdy przypadek wymaga odrębnej analizy. Niedopuszczalne jest przy tym retroaktywne działanie przepisów prawa karnego materialnego. Stanowienie norm retroaktywnych jest też niewskazane w dziedzinie prawa daninowego⁹.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też konieczność odróżnienia zakazu retroakcji od problemu retrospektywności stanowiącej pozorną retroaktywność. Retrospektywność dotyczy bowiem stosunków zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy i nadal trwających¹⁰.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału retrospektywność polegająca na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków, nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa¹¹.

Drugą z istotnych dyrektyw składających się na zasadę poprawnej legislacji jest nakaz ochrony praw nabytych. Ma on zapewnić ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji

⁶ Zob. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., cz. I, poz. 2.

⁷ Zob. wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65.

⁸ Zob. wyrok TK z 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 28.

⁹ Zob. np. orzeczenie TK z 15 marca 1995 r., sygn. K 1/95, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 7.

¹⁰ Zob. np. wyrok TK z 31 marca 1998 r. sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13.

¹¹ Zob. np. wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40.

prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne¹².

Ocena naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga uwzględnienia kilku kluczowych kwestii. Konieczne jest rozważenie, czy wprowadzone ograniczenia mają swoje źródło w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Istotne jest także zastanowienie się nad tym, czy możliwe jest osiągnięcie celu danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszania praw nabytych. Dodatkowo, trzeba zbadać, czy wartości konstytucyjne, których realizacja wymaga ograniczenia praw nabytych, można uznać za priorytetowe w danej, konkretnej sytuacji, przedkładając je ponad wartościami stanowiącymi fundament zasady ochrony praw nabytych. Ważnym aspektem jest również ocena, czy prawodawca podjął niezbędne działania w celu zapewnienia jednostce warunków umożliwiających jej dostosowanie się do nowych regulacji. Warto zaznaczyć, że zasada ochrony praw nabytych nie znajduje zastosowania w przypadku praw nabytych w sposób niesłuszny lub niegodziwy. Ponadto, nie obejmuje ona praw, które nie mają oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.¹³

Do zasad poprawnej legislacji mającej wpływ na tworzenie prawa dobrej jakości należy zaliczyć nakaz ochrony interesów będących w toku. Oznacza to, że prawodawca dokonując zmian w prawie albo wprowadzając nowe regulacje, musi uwzględniać to, że istnieje grupa przedsięwzięć, postępowań czy spraw będących w toku, które nie mogą być arbitralnie ograniczane czy przerwane przez nowe prawo. Chodzi zatem o to, by tworząc prawo stosować instrumenty łagodzące ingerencję prawodawcy w toczące się postępowania albo w trwające stosunki prawne. Ochronie mogą tu służyć przepisy przejściowe, dostosowujące i stosowanie odpowiedniej *vacatio legis*¹⁴.

Instytucja *vacatio legis* jest elementem zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP. Wynika z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasad poprawnej legislacji¹⁵.

¹² Zob. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15.

¹³ Zob. np. wyrok TK z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8.

¹⁴ L. Grzonka, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2011, s. 101.

¹⁵ Zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42.

Istotą tej instytucji jest zapewnienie adresatom odpowiedniego czasu na zapoznanie się z nowymi przepisami prawnymi oraz na dostosowanie się do wymagań wynikających z nowych regulacji. Ma ona charakter gwarancyjny dla jednostek. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „odpowiedniość” *vacatio legis* trzeba rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania swoimi prawami z uwzględnieniem treści nowych przepisów. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy więc odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane¹⁶. Zasada ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględny. Odstąpienie od niej wymaga zaistnienia dostatecznie przekonujących argumentów¹⁷.

Ostatnią z ważnych dyrektyw, która jest wskazywana w kanonie poprawnej legislacji jest zasada określoności prawa. Wymóg określoności regulacji prawnej ma bowiem konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela¹⁸.

Samo pojęcie „określoności prawa” wywodzi się z doktryny niemieckiej i jest elementem koncepcji państwa prawa. W ujęciu wąskim określoność prawa dotyczy treści przepisu prawa. Należy przez nią rozumieć nakaz precyzji przepisu. W ujęciu szerokim na określoność prawa składa się zarówno precyzyjność przepisu, jak i jego zrozumiałość¹⁹.

Trybunał Konstytucyjny, który wyznacza w oparciu o Konstytucję standardy związane z prawidłową legislacją posługuje się pojęciem „określoność prawa” w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie określoności prawa było wielokrotnie przywoływane. Dzięki temu można zrekonstruować standard legislacyjny mający oparcie w zasadzie konstytucyjnej²⁰.

¹⁶ Zob. np. wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23.

¹⁷ Zob. np. wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87.

¹⁸ Zob. np. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103.

¹⁹ Zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji...*, s. 183-185.

²⁰ Zob. w szczególności wyrok TK z 28 października 2009 r. sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, w którym Trybunał dokonał podsumowania swojego dotychczasowego orzecznictwa nt. zasady określoności prawa

Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej. Nakłada ona na prawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa, co oznacza, że musi on zmierzać do jak najpełniejszej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Szczególne znaczenie ma w przypadkach przepisów kształtujących pozycję prawną jednostki.

Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. Kp 3/09, stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Jest to naturalna konsekwencja nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.

Obowiązkiem prawodawcy jest wobec tego tworzenie przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym przypadku. Dotyczy to zarówno ich treści, jak i formy. Na określoność prawa składają się poprawność legislacyjna, precyzyjność regulacji prawnej i jasność przepisu. Wskazane kryteria składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji²¹.

Poprawność przepisów prawa oznacza zgodność przepisu z wymogami *zasad techniki prawodawczej*, w tym z dyrektywami związanymi z redagowaniem tekstu ustawy. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji stanowiące prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego²².

Precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć jako możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Jest to zatem wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych²³. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

i sformułował test określoności.

²¹ Zob. szerzej na ten temat A. Syryt, *Test określoności jako narzędzie orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2018.

²² Zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51.

²³ Zob. np. orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki TK z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67.

Jasność przepisu ma zapewnić jego komunikatywność (zrozumiałość) względem adresatów. Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że tworzenie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji²⁴.

Ocena spełnienia wymogów określoności prawa wymaga przeprowadzenia testu określoności, który polega na analizie spełnienia wyżej wskazanych kryteriów. Należy jednak zaznaczyć, że żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. W wyroku o sygn. Kp 3/09 Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że znaczenie poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od rodzaju regulowanej materii, kategorii adresatów, do których przepisy są kierowane, a także stopnia ingerencji proponowanych rozwiązań w konstytucyjne wolności i prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym bowiem przypadku będą prowadziły do uznania jego niekonstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające²⁵. Nieosiągnięcie wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu²⁶. Jak wyjaśnia TK, „Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej

²⁴ Zob. wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.

²⁵ Zob. wyroki TK z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

²⁶ T. Spyra, *Zasada określoności...*, s. 72-74.

aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie)”²⁷.

Dodatkowo na legislację mają wpływ zasada adekwatności, proporcjonalności ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, a także zasada nadrzędności Konstytucji i system procedur gwarantujących jej ochronę, na czele z kontrolą konstytucyjności prawa dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny, zasada zwierzchnictwa i wyłączności ustawy w określonych sprawach, a także wykonawczy charakter regulacji przyjmowanych przez organy władzy wykonawczej oraz konieczność umocowania wszystkich aktów poustawowych w upoważnieniach wynikających z ustawy. Cały powyżej opisany kontekst tworzy określony standard konstytucyjny wymagany dla stanowienia dobrego prawa, prawa przyjaznego obywatelom.

W tym kontekście interesujące jest wyjaśnienie, na ile przestrzeganie wymogów technik legislacyjnych może mieć wpływ na konstytucyjności prawa. Jak bowiem zostało już wspomniane, techniki legislacyjne mają znaczenie przy ocenie standardu określoności prawa, zwłaszcza w kontekście poprawności legislacyjnej przepisu.

3. Zasady techniki prawodawczej

Doktryna prawna wyjaśnia, że zasady techniki prawodawczej są to reguły, zasady i wytyczne co do konstruowania aktów normatywnych, skierowane do osób zajmujących się kodyfikowaniem prawa, które same często są ujęte w formie aktu normatywnego. Zasady te określamy jako dyrektywy legislacyjne²⁸. K. Stępiak wskazuje, że zasady techniki prawodawczej są zbiorem pewnych wytycznych, które wskazują, jak poprawnie formułować tekst aktu prawnego, jak włączać go do systemu prawa lub z niego derogować²⁹.

²⁷ Wyrok TK z 28 października 2009 r. sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138.

²⁸ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 14-16; K. Stępiak, *Relacje między...*, s. 211.

²⁹ K. Stępiak, *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3725, „Przegląd Prawa i Administracji” CV 2016, s. 193.

Obecnie w Polsce kwestie techniki prawodawczej reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej³⁰, które w załączniku zawiera zestaw przepisów dotyczących technik legislacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do tworzenia ustaw i rozporządzeń wykonawczych. Jest to akt powszechnie obowiązujący, co oznacza, że obowiązek jego stosowania mają wszystkie podmioty zajmujące się tworzeniem prawa, choć nie zawsze tak było³¹. Zasady techniki prawodawczej determinują prawidłowe stanowienie aktów prawnych pod względem technicznym. Ich zawarcie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów nadaje im normatywny charakter. Dzięki takiemu rozwiązaniu jednostki zajmujące się legislacją są zobowiązane do stosowania zasad techniki prawodawczej.

Zasady techniki prawodawczej są obecne także w uzasadnieniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wspomniane już było, że dla tego organu jest to prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez prawodawcę demokratycznego państwa prawnego³².

W ocenie TK, zasady techniki prawodawczej mają ujednolicać sposób formułowania tekstów aktów normatywnych oraz służyć legislatorowi pomocą przy ich opracowywaniu. Zasady techniki prawodawczej stanowią reguły konstruowania poprawnych aktów normatywnych, dotyczących opracowywania tekstów ustaw, rozporządzeń, aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) oraz aktów prawa miejscowego. Nie można ich jednak postrzegać jako warunku konstruowania „ważnych” aktów normatywnych. W wyniku ich naruszenia akt normatywny może być „złej jakości”, obciążony licznymi błędami, ale jest ważny. To znaczy, że samo naruszenie tych zasad nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności danego przepisu. Zasady techniki prawodawczej nie stanowią bowiem podstawy do orzekania o niekonstytucyjności aktów normatywnych. Ich adresatami są podmioty, które podlegają Prezesowi Rady Ministrów³³.

Trzeba jednak wspomnieć, że Trybunał wykorzystywał zasady techniki prawodawczej w ocenie konstytucyjności prawa, odnosząc się do nich nie jako do wzorca kontroli, ale do narzędzia pozwalającego ustalić spełnienie standardów poprawnej legislacji³⁴. Wyjaśniał on, że choć zasady techniki prawodawczej nie mają *per se* waloru konstytucyjnego, jednak

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

³¹ O sposobie regulowania zasad techniki prawodawczej przed 2002 r. zob. K. Stępień, *Relacje między...*, s. 211-213.

³² Zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51.

³³ Zob. wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65. Zob. także: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 16 i 20.

³⁴ Zob. np. sprawy oparte na analizie spełnienia wynikającej z zasad techniki prawodawczej dyrektywy terminologicznej wyroki TK z: 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK ZU A/2018, poz. 80; 6 maja 2008 r., sygn. K 18/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 56; 27 lipca 2021 r., sygn. K 10/18, OTK ZU A/2021, poz. 64.

uchybiecie im może być kwalifikowane jako naruszenie art. 2 Konstytucji, gdy skutkuje dowolnością albo niemożnością dokonania poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo wykładni kwestionowanych przepisów. Treść załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowi więc istotną wskazówkę przy ustalaniu wymogów dotyczących sposobu formułowania przepisów. W jednej ze spraw oceniany przepis z uwagi na swoją konstrukcję budził wątpliwość co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. W ten sposób stworzył stan niepewności co do sytuacji prawnej jego adresatów. Niepewność ta dotyczyła obu stron stosunku pracy, uniemożliwiając im odpowiednie ukształtowanie treści umów o pracę, regulaminów wynagradzania i układów zbiorowych pracy. Niejasność i nieprecyzyjność wynikała z niedostatków zastosowanej techniki legislacyjnej, gdyż prawodawca posłużył się sformułowaniem wieloznacznym, niewystępującym ani w kodeksie pracy, ani w ustawie o czasie pracy kierowców. Zadziałał więc wbrew dyrektywom wynikającym z zasad techniki prawodawczej odnoszącym się do wymogu posługiwania się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw i redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy³⁵. Wskazany przykład potwierdził, że zasady techniki prawodawczej nie zawsze są obojętne przy dokonywaniu oceny konstytucyjności prawa.

Trybunał Konstytucyjny zajmował się też spełnieniem wymogów poprawnej legislacji w kontekście właściwego stosowania techniki odesłania. W wyroku z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04³⁶ uznał, że odesłania sformułowane w zakwestionowanym przepisie czyni zadość wymaganiom zasad techniki prawodawczej. W konsekwencji uznał, że nie doszło do naruszenia konstytucji. Wyjaśnił też, że zastosowanie techniki legislacyjnej, poprzez odesłanie do funkcjonujących w systemie prawnym instytucji nie może być postrzegane *per se* jako naruszenie zasad prawidłowej legislacji.

Trybunał odnosił się też do dyrektyw związanych z formułowaniem przepisów końcowych, zwłaszcza przepisu o wejściu w życie, ustaw wynikających z zasad techniki prawodawczej. Zwrócił przy tym uwagę na istnienie współzależności zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni³⁷. Trybunał stwierdził, że reguły redagowania tekstów prawnych zawarte w zasadach techniki prawodawczej wzmacniają przekonanie o kierunku interpretacji kwestionowanego przepisu. On, określając (odrębny w stosunku do pozostałych

³⁵ Zob. wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, OTK A/2016, poz. 93.

³⁶ Zob. wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153.

³⁷ Zob. np. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217.

przepisów ustawy) termin wejścia w życie wymienionych w nim przepisów (zmieniających ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy) jako następujący po ogłoszeniu ustawy nowelizującej, nie naruszył wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady *lex retro non agit*³⁸.

W wyroku o sygn. K 34/15³⁹ Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że nie ma wątpliwości, że zasady techniki prawodawczej regulują uniwersalne standardy redagowania tekstów prawnych i powinny być przestrzegane przez podmioty, do których zostały adresowane, niemniej z perspektywy Trybunału wzorcem kontroli konstytucyjności prawa w tym zakresie są normy wywodzone przede wszystkim z art. 2 Konstytucji. W ten sposób Trybunał połączył zasady techniki prawodawczej z zasadami poprawnej legislacji⁴⁰.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że Trybunał wskazywał, że „Rozproszenie materii» jest zagadnieniem z zakresu techniki legislacyjnej. Liczne odesłania utrudniają niewątpliwie lekturę i zrozumienie tekstu prawnego zwłaszcza przez osoby nie będące specjalistami z danej dziedziny prawa, ale samo uregulowanie określonego zagadnienia w różnych częściach aktu normatywnego, a nawet w różnych aktach normatywnych, tylko w skrajnych wypadkach uznać należałoby za naruszenie Konstytucji. Miałoby to miejsce wówczas, gdy ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby «poważna» dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo. Inaczej mówiąc, działanie prawodawcy musiałoby w oczywisty sposób podważać zaufanie do jego racjonalności, którą uznać należy za istotny element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa»⁴¹.

Dla stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nie wystarcza abstrakcyjne stwierdzenie faktu występowania niejasności lub rozbieżności interpretacyjnych. Nie w każdym przypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają bowiem tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu jest takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji. Nie

³⁸ Zob. wyrok TK z 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72.

³⁹ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185.

⁴⁰ Zob. też np. wyroki TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153; 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71; 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81, oraz postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72.

⁴¹ Wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90.

każdy przepis, przy interpretacji którego podmiot stosujący prawo jest zmuszony sięgnąć do pozajęzykowych metod wykładni, jest automatycznie niezgodny z art. 2 Konstytucji⁴².

Powyższe przykłady pokazują, że zasady techniki prawodawczej są wykorzystywane przez Trybunał Konstytucyjny podczas kontroli konstytucyjności prawa. Choć nie mogą one stanowić wzorca kontroli, gdyż są uregulowane w rozporządzeniu (tj. akcie podustawowym), to mogą one służyć w konkretyzacji standardu wynikającego z art. 2 Konstytucji i zasad poprawnej legislacji, zwłaszcza w kontekście określoności prawa, ale nie tylko. Orzecznictwo Trybunału pokazuje bowiem, że do technik legislacyjnych można się odwołać także w kontekście np. zapewnienia ochrony interesów będących w toku, gwarancji nieretroaktywności prawa, czy też odpowiedniej *vacatio legis*.

4. Podsumowanie

Wpływ zasad techniki prawodawczej na ocenę konstytucyjności aktu normatywnego jest kluczowym aspektem w procesie tworzenia i interpretacji prawa. Analiza przedstawiona w tekście ukazuje, że jakość legislacji oraz zgodność z zasadami konstytucyjnymi są ściśle ze sobą powiązane. W kontekście oceny konstytucyjności aktu normatywnego, istotne jest zwrócenie uwagi na zasady, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, takie jak ochrona zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwo prawne, pewność prawa, ochrona praw nabytych, zakaz działania prawa wstecz, nakaz odpowiedniej stosowania *vacatio legis* oraz zasada określoności prawa (nakazująca uwzględniać poprawność językową, precyzyjność, jasność przepisów prawnych).

W kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, istnieją konkretne wymogi dotyczące procesu tworzenia prawa, które mogą być określane jako zasady prawidłowej legislacji. Te wymogi, takie jak zakaz wstecznego działania prawa, ochrona praw nabytych, ochrona interesów będących w toku, nakaz ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* i zasada określoności prawa, mają istotne znaczenie w kontekście analizy technik prawodawczych podczas oceny konstytucyjności aktu normatywnego.

Chociaż zasady techniki prawodawczej nie stanowią same w sobie wzorca kontroli konstytucyjności, to jednak mogą być wykorzystywane przez Trybunał Konstytucyjny w celu sprecyzowania standardu wynikającego z art. 2 Konstytucji oraz zasad poprawnej legislacji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że techniki legislacyjne są istotne w

⁴² Zob. wyroki 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 13 września 2011 r. sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71.

kontekście zapewnienia ochrony interesów będących w toku, gwarancji nieretroaktywności prawa oraz odpowiedniej *vacatio legis*.

Podsumowując, poznanie i zrozumienie zasad techniki prawodawczej stanowi istotny element procesu tworzenia prawa oraz oceny jego konstytucyjności. Dbłość o prawidłowe stosowanie tych zasad przyczynia się do zapewnienia praw obywateli i ochrony ich interesów w państwie prawa. Wiedza ta jest zatem istotna zarówno dla legislatorów, jak i dla osób zajmujących się kontrolą konstytucyjności aktów normatywnych.

Bibliografia

Źródła prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., cz. I, poz. 2.

Orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13.

Orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5.

Orzeczenie TK z 15 marca 1995 r., sygn. K 1/95, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 7.

Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12.

Wyrok TK z 31 marca 1998 r. sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13.

Wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116.

Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2.

Wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254.

Wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51.

Wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217.

Wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33.

Wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42.

Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83.

Wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90.

Postanowienie TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18.

Wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23.

Wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83.

Wyrok TK z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102.

Wyrok TK z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67.

Wyrok TK z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8.

Wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40.

Wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153.y

Wyrok TK z 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72.
Wyrok TK z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103.
Wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.
Wyrok TK z 6 maja 2008 r., sygn. K 18/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 56.
Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.
Wyrok TK z 28 października 2009 r. sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138.
Wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65.
Wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87.
Wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15.
Wyrok TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81.
Wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71.
Postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72.
Wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OKT ZU nr 5/A/2013, poz. 65.
Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185.
Wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, OTK A/2016, poz. 93.
Wyrok TK z 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 28.
Wyroki TK z 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK ZU A/2018, poz. 80.
Wyrok TK z 27 lipca 2021 r., sygn. K 10/18, OTK ZU A/2021, poz. 64.

Literatura

Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.
Działocha K., Zalasinski T., *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3.
Grzonka L., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2011.
Spyra T., *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2003, z. 3.
Stępiak K., *Relacje między Zasadami Techniki Prawodawczej a Zasadami Poprawnej Legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1.
Stępiak K., *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3725, „Przegląd Prawa i Administracji” CV 2016, s. 193.
Syryt A., *Test określoności jako narzędzie orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego*, [w:]

Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, red. M. Granat, Warszawa 2018.

Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.

Zalasieński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „*Studia Politologiczne*” 2009, vol. 13.