

GRZEGORZ WIERCZYŃSKI

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI  
O PRAWIE JAKO WARUNEK  
SKUTECZNEJ DZIAŁALNOŚCI  
PRAWOTWÓRCZEJ

WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu GDAŃSKIEGO

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI  
O PRAWIE JAKO WARUNEK  
SKUTECZNEJ DZIAŁALNOŚCI  
PRAWOTWÓRCZEJ



GRZEGORZ WIERCZYŃSKI

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI  
O PRAWIE JAKO WARUNEK  
SKUTECZNEJ DZIAŁALNOŚCI  
PRAWOTWÓRCZEJ

WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu GDAŃSKIEGO  
GDAŃSK 2015

Recenzent  
*prof. dr hab. Jolanta Jabłońska-Bonca*

Redaktor Wydawnictwa  
*Agnieszka Kubicka*

Projekt okładki i stron tytułowych  
*Andrzej Taranek*

Skład i łamanie  
*Michał Janczewski*

Publikacja dofinansowana przez Narodowe Centrum Nauki  
na podstawie grantu nr UMO-2011/03/B/HS5/00671

© Copyright by Uniwersytet Gdański  
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-272-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206  
e-mail: [wydawnictwo@ug.edu.pl](mailto:wydawnictwo@ug.edu.pl)

[www.wyd.ug.edu.pl](http://www.wyd.ug.edu.pl)  
Księgarnia internetowa: [www.kiw.ug.edu.pl](http://www.kiw.ug.edu.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	9
Słowo wstępne .....	11
<b>Rozdział I</b>	
<b>Przedmiot badań .....</b>	<b>13</b>
1. Cele i hipotezy badawcze .....	13
2. Zakres i metodologia badań .....	14
3. Ustalenia terminologiczne .....	16
4. Aktualny stan badań .....	22
5. Zależności pomiędzy prawem a technologiami informacyjnymi służącymi do utrwalania i udostępniania informacji .....	27
<b>Rozdział II</b>	
<b>Działania poprawiające czytelność systemu obowiązujących przepisów prawnych .....</b>	<b>35</b>
1. Wprowadzenie .....	35
2. Wyodrębnianie aktów normatywnych .....	35
3. Konsolidowanie i kodyfikowanie .....	38
4. Porządkowanie systemu .....	45
<b>Rozdział III</b>	
<b>Akt normatywny jako komunikat o ustanowieniu norm prawnych .....</b>	<b>47</b>
1. Wprowadzenie .....	47
2. Nadawanie tytułów aktom normatywnym .....	49
2.1. Uwagi ogólne .....	49
2.2. Określenie rodzaju aktu .....	51
2.3. Informacja o organie wydającym dany akt .....	52
2.4. Data aktu .....	53
2.5. Numer aktu .....	54
2.6. Określenie przedmiotu aktu .....	55
2.7. Skracanie tytułów .....	58
2.8. Tytuły standardowe .....	63
2.8.1. Tytuły aktów zmieniających .....	63
2.8.2. Tytuły aktów wprowadzających i ratyfikacyjnych .....	64
2.8.3. Pozostałe przypadki tytułów standardowych .....	65

---

3. Oznaczanie przepisów i ich systematyzacja .....	65
3.1. Dzielenie tekstu na jednostki redakcyjne .....	65
3.2. Wyodrębnianie podstawowych jednostek redakcyjnych i ich podział .....	68
3.3. Numerowanie podstawowych jednostek redakcyjnych .....	70
3.4. Nadawanie tytułów jednostkom redakcyjnym .....	75
3.5. Grupowanie przepisów w jednostki systematyzacyjne .....	76
3.6. Ustalanie kolejności przepisów .....	77
3.7. Spisy treści .....	78
4. Redagowanie przepisów prawnych .....	79
4.1. Zagadnienia wspólne dla wszystkich rodzajów przepisów .....	79
4.1.1. Język prawny .....	79
4.1.2. Skracanie, uogólnianie i uelastycznianie tekstów prawnych .....	93
4.1.3. Definicje legalne .....	99
4.1.4. Skróty .....	105
4.1.5. Odesłania .....	108
4.1.6. Powoływanie przepisów prawnych .....	119
4.2. Wstępy do aktów normatywnych .....	122
4.2.1. Uwagi wprowadzające .....	122
4.2.2. Preambuły .....	122
4.2.3. Wskazanie podstawy prawnej .....	127
4.3. Redagowanie przepisów merytorycznych .....	130
4.3.1. Przepisy wstępne .....	130
4.3.2. Przepisy materialne .....	132
4.3.3. Przepisy sankcjonujące .....	136
4.3.4. Przepisy ustrojowe .....	138
4.3.5. Przepisy upoważniające .....	140
4.3.6. Przepisy proceduralne .....	149
4.4. Redagowanie przepisów zmieniających i uchylających .....	151
4.4.1. Uwagi ogólne .....	151
4.4.2. Przepisy zmieniające .....	155
4.4.3. Przepisy uchylające .....	164
4.4.4. Wyodrębnianie przepisów zmieniających lub uchylających .....	171
4.4.5. Charakter przepisów zmieniających i uchylających i jego konsekwencje .....	175
4.5. Redagowanie przepisów przejściowych i dostosowujących .....	177
4.5.1. Uwagi ogólne .....	177
4.5.2. Utrzymywanie w mocy aktów wykonawczych .....	181
4.6. Redagowanie przepisów końcowych .....	187
4.6.1. Uwagi ogólne .....	187
4.6.2. Przepisy o wejściu w życie .....	188
4.6.3. Przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej .....	193
4.7. Formuły końcowe i podpisy .....	195

**Rozdział IV****Udostępnianie komunikatu o ustanowionych****przez prawodawcę normach prawnych . . . . . 197**

1. Wprowadzenie . . . . . 197
2. Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego . . . . . 199
  - 2.1. Uwagi ogólne . . . . . 199
  - 2.2. „Autentyczność” tekstów ogłoszonych w sposób urzędowy . . . . . 205
  - 2.3. Prostowanie błędów w urzędowo ogłoszonej wersji tekstu aktu normatywnego . . . . . 208
  - 2.4. Organizacja dzienników urzędowych . . . . . 212
  - 2.5. Udostępnianie dzienników urzędowych . . . . . 213
  - 2.6. Ograniczenia dzienników urzędowych . . . . . 220
3. Urzędowe skorowidze ogłoszonych aktów normatywnych . . . . . 222
4. Udostępnianie ujednoliconych wersji tekstów aktów normatywnych . . . . . 226
  - 4.1. Uwagi ogólne . . . . . 226
  - 4.2. Zasady redagowania tekstów jednolitych . . . . . 228
  - 4.3. Zalety i wady tekstów jednolitych . . . . . 232
5. Udostępnianie informacji za pośrednictwem publicznych systemów informacji prawnej . . . . . 237

**Rozdział V****Źródła informacji o obowiązujących normach prawnych. Wyniki badań . . . . . 245**

1. Ogólny model przekazywania informacji o prawie . . . . . 245
2. Typologia procesów komunikacyjnych związanych z przekazywaniem informacji o prawie . . . . . 248
3. Źródła informacji o prawie w świetle wyników badań empirycznych . . . . . 251
  - 3.1. Wprowadzenie . . . . . 251
  - 3.2. Źródła informacji o prawie w świetle wyników badań ilościowych . . . . . 255
    - 3.2.1. Dzienniki urzędowe . . . . . 255
    - 3.2.2. Systemy informacji prawnej i prawnicze bazy danych . . . . . 257
    - 3.2.3. Prasa, radio i telewizja . . . . . 259
    - 3.2.4. Serwisy i fora internetowe . . . . . 263
    - 3.2.5. Edukacja . . . . . 265
    - 3.2.6. Pracownicy urzędów i sądów . . . . . 266
    - 3.2.7. Eksperti . . . . . 271
    - 3.2.8. Kontakty towarzyskie . . . . . 273
    - 3.2.9. Podsumowanie . . . . . 274
  - 3.3. Modele wyszukiwania i weryfikowania informacji prawnych w świetle badań empirycznych . . . . . 278



Zakończenie .....	281
Bibliografia .....	295
1. Wykaz literatury .....	295
2. Wykaz urzędowych zbiorów i podręczników techniki prawodawczej .....	309
3. Wykaz aktów prawnych .....	310
4. Wykaz orzeczeń .....	318
Spis wykresów .....	322
Załącznik .....	323

# Wykaz skrótów

## Urzędowe zbiory i podręczniki techniki prawodawczej

GL	<i>Guide de légistique</i>
GML	<i>Guide to Making Legislation</i>
HdR	<i>Handbuch der Rechtsförmlichkeit</i>
LR	<i>Handbuch der Rechtssetzungstechnik, Teil 1: Legistische Richtlinien 1990</i>
MPR	Międzyinstytucjonalny przewodnik redakcyjny
RRFTTL	<i>Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi</i>
WPP	Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego
ZTP	Zasady techniki prawodawczej

## Dzienniki urzędowe

Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE L	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, seria L
Dz. Urz. UE C	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, seria C
Dz. Urz. WE L	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, seria L
M.P.	Monitor Polski

## Urzędowe zbiory orzeczeń

ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiwsa	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa

OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

**Organy orzekające**

ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
TS	Trybunał Sprawiedliwości [Unii Europejskiej]
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

**Czasopisma**

GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-PO	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	Państwo i Prawo
PL	Przegląd Legislacyjny
PS	Przegląd Sejmowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

**Inne**

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ISAP	Internetowy System Aktów Prawnych
SIP LEX	System Informacji Prawnej LEX
SIP Legalis	System Informacji Prawnej Legalis

## Słowo wstępne

W wielu krajach prawa stanowionego obserwujemy systematyczny wzrost liczby wydawanych aktów normatywnych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają badania naukowe nad wszelkimi czynnikami, które mają wpływ na skuteczność osiągania określonych celów za pomocą prawa. Jednym z aspektów działalności prawotwórczej, który wymaga prowadzenia takich badań, jest aspekt komunikacyjny. Mottem dla niniejszych rozważań są słowa Franciszka Studnickiego, który podkreślał, że „znajomość norm prawa przez ich adresatów nie stwarza wprawdzie gwarancji, że normy te będą przestrzegane, zwiększa jednak prawdopodobieństwo ich przestrzegania, wyłącza bowiem z liczby przekroczeń takie, które są następstwem niezajomości norm”. W oparciu o to założenie dowodził dalej, że racjonalny prawodawca powinien realizować dyrektywę o następującej treści: „należy zbliżyć się do takiego stanu rzeczy, przy którym wszyscy adresaci norm prawa mogliby najłatwiej odbierać potrzebne im wiadomości o normach”<sup>1</sup>. Mimo że postulat ten zgłoszono 45 lat temu nauka prawa do dzisiaj nie podjęła próby odpowiedzenia na pytanie, co właściwie oznacza ten „stan rzeczy”, który w sposób optymalny pozwala na przepływ wiadomości o ustanowionych przez prawodawcę normach prawa. Nie ma bowiem w literaturze naukowej (zarówno polskiej jak i zagranicznej) opracowania, które w sposób kompleksowy przedstawiałoby omawiane zagadnienie. Poniższe rozważania są próbą wypełnienia tej luki.

Przyjęte w pracy cele i hipotezy badawcze zostały sformułowane w rozdziale pierwszym. Przedstawiono w nim aktualny stan badań oraz przyjęte założenia metodologiczne i terminologiczne. Zasygnalizowano również, że uzyskane wyniki mogą być rozpatrywane w szerszym kontekście – na tle relacji pomiędzy technologiami przekazywania informacji a funkcjonowaniem społeczeństw. Zasadniczą część pracy stanowią wyniki badań przeprowadzonych na jej potrzeby. Zostały one zawarte w czterech kolejnych rozdziałach. W zakończeniu pracy przedstawiono wybrane kierunki dalszych badań. O ile badania, których wyniki są prezentowane poniżej, miały w znacznej mierze charakter tzw. badań podstawowych (czyli takich, które są „podejmowane przede wszystkim w celu zdobywania nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez

---

<sup>1</sup> F. Studnicki, *Cybernetyka i prawo*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1969, s. 117.

nastawienia na bezpośrednio praktyczne zastosowanie lub użytkowanie<sup>2</sup>), o tyle ich rezultaty mogą być materiałem wyjściowym do dalszych badań stosowanych oraz prac rozwojowych, które dotyczyłyby racjonalizowania działań władz publicznych mających na celu zwiększenie skuteczności oddziaływania za pomocą norm prawnych. Prawo jest tutaj postrzegane w sposób prakseologiczny – jako narzędzie służące do organizacji funkcjonowania społeczeństwa.

Pełną odpowiedzialność za wyniki badań prezentowanych w przedstawionym opracowaniu ponosi jego autor. Należy jednak podkreślić, że zarówno od strony naukowej jak i wydawniczej prezentowane przedsięwzięcie nie powstałoby bez udziału wielu innych osób. Przede wszystkim należy tu wspomnieć o wybitnych prekursorach, których wyniki badań stanowiły punkt wyjścia dla prezentowanych dociekań. Należą do nich w szczególności Franciszek Studnicki, Sławomira Wronkowska, Adam Podgórecki, Maria Borucka-Arctowa. Do grupy tej zalicza się również Jolanta Jabłońska-Bonca. Miała ona podwójny wpływ na prezentowaną książkę – nie tylko prowadziła badania, których wyniki stały się materiałem wyjściowym do omawianych rozważań, ale była również recenzentem pracy i jej cenne uwagi pomogły nadać przedstawionej publikacji ostateczny kształt. Ważne opinie dotyczące fragmentów niniejszych rozważań wyrazili także m.in. Maciej Wojciechowski, Piotr Uziębło, Jacek Jasionek. W prowadzeniu badań pomoc okazał mi również Piotr Błędzki z redakcji Systemu Informacji Prawnej LEX, który na podstawie pytania zadanego w języku naturalnym potrafił z danych zawartych w bazach tego systemu wygenerować raport o skali danego zjawiska. Dużą pomoc okazały panie tłumaczące teksty powoływanych przeze mnie dokumentów niemieckich i francuskich – Beata Kwiatkowska i Lucyna López Sáez. Dziękuję również za okazaną życzliwość i profesjonalną pomoc Joannie Kamień – wydawcy książki oraz Agnieszce Kubickiej – jej redaktorce. Wszystkim tym osobom wiele zawdzięczam i serdecznie za to dziękuję.

Szczególne podziękowania kieruję do mojej żony, Karoliny. Miałem w niej oparcie w trakcie prowadzenia badań. Była ona również pierwszą, krytyczną czytelniczką pracy.

Badania przeprowadzone na potrzeby książki zostały sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki<sup>3</sup>.

*Grzegorz Wierczyński*  
Gdańsk, 2014

<sup>2</sup> Zob. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1620.

<sup>3</sup> Umowa nr UMO-2011/03/B/HS5/00671, „Przekazywanie informacji o ustanowionych normach prawnych”.

## Rozdział I

# Przedmiot badań

### 1. Cele i hipotezy badawcze

Problematyka oddziaływania przez prawodawcę na informacje o obowiązującym w danym kraju prawie jest wieloaspektowa, złożona i obszerna. W sposób najbardziej oczywisty należą do niej zagadnienia dotyczące udostępniania komunikatu zawierającego treść aktów normatywnych wydanych przez prawodawcę. Z punktu widzenia skuteczności procesów przekazywania informacji o ustanowionych normach prawnych równie istotny jest sposób sformułowania tego komunikatu. We współczesnych państwach komunikat taki nie jest autonomiczną całością (jak np. kodeks Hammurabiego czy średniowieczne europejskie kodyfikacje prawa zwyczajowego), lecz składnikiem rozbudowanego systemu komunikatów. W efekcie prawodawca musi używać zróżnicowanych technik redagowania przepisów prawnych, a przepisy te mają na celu nie tylko wysławianie ustanowionych norm prawnych, ale również włączanie ich do istniejącego systemu prawnego. Dlatego pierwsza część rozważań została poświęcona na zrekonstruowanie technik, którymi współcześnie posługują się osoby redagujące teksty aktów normatywnych. Techniki te przeanalizowano pod kątem ich wpływu na skuteczność procesów przekazywania informacji o normach ustanowionych przez prawodawcę. Główna hipoteza, która została zweryfikowana w tej części badań, jest następująca: o ile techniki redagowania przepisów merytorycznych (służących bezpośrednio do wysławiania norm postępowania) nie odbiegają znacząco od technik formułowania innych wypowiedzi o charakterze funkcjonalnym, o tyle techniki służące włączaniu aktów normatywnych do systemu prawnego powinny być zestandaryzowane i w wielu krajach można zaobserwować postępujący proces takiej standaryzacji.

W kolejnej części pracy poddano analizie stosowane współcześnie sposoby udostępniania komunikatu zawierającego treść przepisów wyrażających normy prawne ustanowione przez prawodawcę. Są one uzależnione od dostępnych technologii informacyjnych, a te współcześnie ulegają istotnym przeobrażeniom. Dlatego główną hipotezą, która wymaga zweryfikowania w tej części rozważań jest to, że nowe technologie informacyjne mogą być wykorzystane do optymalizacji omawianych sposobów udostępniania informacji przez prawodawcę.

Ostatnia hipoteza pracy wskazuje, że w praktyce osoby poszukujące informacji o prawie korzystają z różnych źródeł. Urzędowe źródła, za pośrednictwem których udostępnia się oficjalny komunikat pochodzący bezpośrednio od prawodawcy, nie stanowią najczęściej wykorzystywanego źródła informacji o prawie. Wiedza o pozostałych źródłach nie pozostaje bez znaczenia dla prawodawcy, któremu zależy na skutecznym oddziaływaniu za pomocą prawa. Dlatego w ostatniej części pracy zaprezentowano wyniki badań na temat źródeł informacji o prawie, z jakich w praktyce korzystają osoby poszukujące informacji na ten temat. Wyniki te poddano analizie pod kątem możliwości wykorzystania tej wiedzy przez prawodawcę.

## 2. Zakres i metodologia badań

Prezentowane rozważania dotyczą wyłącznie jednej formy tworzenia prawa, jaką jest jego stanowienie *sensu stricto*, czyli jednostronne wydawanie aktów normatywnych<sup>4</sup>. Powstawanie prawa w drodze zwyczaju, umowy czy precedensu ma dalece odmienną specyfikę, dlatego wymaga odrębnych badań. Przyjęty zakres tematyczny pracy nie oznacza jednak, że można pominąć doświadczenia państw systemu *common law*, bo przecież w państwach tych prawo powstaje nie tylko w formie precedensów. Stąd wśród rozwiązań uwzględnionych w prowadzonych rozważaniach znajdują się również brytyjskie czy amerykańskie rozwiązania stosowane w ramach stanowienia prawa.

Przedmiotem publikacji nie będzie natomiast stanowienie prawa w państwie totalitarnym czy autorytarnym. Rozważania ograniczają się do państwa demokratycznego, którego ustroj opiera się na rządach prawa.

Nie objęto rozważaniami całokształtu działań komunikacyjnych prowadzonych przez organy stanowiące prawo, lecz jedynie ich wycinek w postaci redagowania i udostępniania przepisów prawnych. Nie ma zatem całego spektrum zagadnień związanych z innymi formami udostępniania informacji publicznych na temat prowadzonych prac legislacyjnych, konsultowaniem projektowanych aktów normatywnych, ujawnianiem działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, udostępnianiem baz z orzecnictwem sądowym itp. Są to zagadnienia ważne i mające istotny wpływ na przebieg procesów komunikacyjnych związanych ze stanowieniem prawa, ale nie były celem prezentowanych rozważań.

Stosunkowo najszerszy zakres miały badania, których wyniki zaprezentowano w końcowej części pracy. Dotyczy ona przebiegu procesów informacyjnych, za pomocą których informacje o obowiązujących normach prawnych docierają do odbiorców. Głównym ograniczeniem tej części badań było to, że zostały

---

<sup>4</sup> Tak np.: J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 35.

przeprowadzone na grupie reprezentatywnej tylko dla współczesnego społeczeństwa polskiego.

Stworzenie kompleksowego, spójnego opracowania na temat zarysowany w tytule pracy wymagało użycia wielu wzajemnie się uzupełniających metod badawczych. Analiza stosowanych współcześnie metod redagowania i udostępniania przepisów prawnych sytuuje prowadzone rozważania w obszarze typowym dla polityki prawa, a częściowo również dla informatyki prawniczej. Materiał do tej części badań zebrano w sposób prawno-porównawczy, zestawiając rozwiązania stosowane w Polsce, wybranych państwach zachodnich oraz w instytucjach prawodawczych Unii Europejskiej. Podstawową metodą badawczą uzyskanego w ten sposób materiału była analiza logiczna i językowa. Ponieważ jednak w badaniach tych nie chodzi o teksty aktów normatywnych jako takie, lecz o ich stosowanie jako narzędzi w procesie przekazywania informacji, przeprowadzane analizy wymagały niekiedy uzupełnienia o wyniki badań z zakresu psychologii poznawczej oraz psycholingwistyki. W efekcie metody używane w tej części pracy można zbiorczo nazwać analizą komunikacyjną. Podobne ujęcie zaproponował niedawno w polskiej teorii prawa Wojciech Cyrul. Jego zdaniem, analiza komunikacyjna oznacza „badanie dyskursów prawnych za pomocą pojęć opisujących każdy akt komunikacji lub zdarzenie komunikacyjne, a wytwarzane w nich teksty postuluje badać z uwzględnieniem warunków i metod skutecznego zarządzania i komunikowania informacji”<sup>5</sup>.

Wszystkie te analizy są bardzo wyraźnie ukierunkowane prakseologicznie – są przeprowadzane przede wszystkim pod kątem skuteczności danego rozwiązania w procesie przekazywania informacji. Teksty aktów normatywnych traktuje się jako oficjalne komunikaty pochodzące od prawodawcy o ustanowionych przez niego normach prawnych. Warunkiem prowadzenia sensownych analiz metod redagowania i udostępniania przepisów prawnych stosowanych przez danego prawodawcę jest przyjęcie założenia, że prawodawcy temu zależy na skutecznym przekazywaniu informacji o stanowionych przez niego normach prawnych. Wzorem Sławomiry Wronkowskiej i Macieja Zielińskiego przyjęto, że „prawodawca może zmierzać do realizacji różnych celów, nie jest jednak jego zamiarem sianie zamętu, lecz rzeczywiste osiągnięcie stanów rzeczy, które deklaruje jako cele swojej działalności”<sup>6</sup>, i w związku z tym „tekst prawny jest rzeczywistym, a nie jedynie pozornym pośrednikiem między jego twórcą a odbiorcą”<sup>7</sup>. Nie oznacza to, że nie dostrzeżono, aby uczestnicy procesów prawotwórczych

<sup>5</sup> W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 45.

<sup>6</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 6.

<sup>7</sup> Tamże.



mieli swoje partykularne cele, a jedynie – że nie badano sposobów osiągnięcia takich celów.

Analiza źródeł informacji o prawie, z których korzystają osoby poszukujące takich informacji, przenosi prezentowane rozważania na obszar socjologii prawa. Badania przeprowadzone na potrzeby tej części rozważań miały charakter empiryczny, były to zarówno badania ilościowe jak i jakościowe. W podsumowaniu wiedza wynikająca z tych badań została poddana analizie pod kątem jej potencjalnego wykorzystania przez organy władz publicznych zaangażowane w proces wdrażania nowych przepisów.

### 3. Ustalenia terminologiczne

Większość stosowanej w poniższych rozważaniach terminologii jest typowa dla współczesnych polskich analiz teoretycznoprawnych. Wynika to przede wszystkim z przyjęcia metody analitycznej jako głównej metody badań. Dlatego dla jasności dalszych rozważań tylko niektóre określenia wymagają opatrzenia ich pewnymi wyjaśnieniami.

Podstawowe dla pracy pojęcie „informacja” jest bardzo trudne do zdefiniowania. W matematycznej teorii informacji i w cybernetyce bywa ono uznawane za podstawowe w stosunku do pojęcia prawdopodobieństwa<sup>8</sup>. Ogólne pojęcie „informacja” nie ma też ustalonego znaczenia w polskim prawie<sup>9</sup>. Na potrzeby niniejszych rozważań przyjęto za Wojciechem Wiewiórowskim, że „informację stanowi każdy czynnik, który zwiększa naszą wiedzę o otaczającej nas rzeczywistości lub przynajmniej zmniejsza entropię”<sup>10</sup>.

Przedmiotem pracy są „informacje o prawie” rozumiane w wąski sposób jako informacje o normach prawnych ustanowionych przez organy władzy prawodawczej. Informacje takie mogą być przekazywane zarówno w sposób abstrakcyjny (jako informacje o obowiązujących normach prawnych), jak i kazuistyczny (jako informacje zindywidualizowane i skonkretyzowane). Odpowiada temu zaproponowany przez Grażynę Skąpską podział oddziaływań informacyjnych na

<sup>8</sup> Zob. np.: R.S. Ingarden, K. Urbanik, *Information without probability*, „Colloquium Mathematicae” 1962, nr 9, s. 136.

<sup>9</sup> Zob. np.: G. Szpor, *Pojęcie informacji a zakres ochrony danych (w:) Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2008, s. 7.

<sup>10</sup> W. Wiewiórowski (w:) G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza. Nowoczesne technologie informacyjne w pracy prawników i administracji publicznej*, wyd. 3, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 34.

abstrakcyjne i sytuacyjne<sup>11</sup>. Z wyjątkiem wyników badań omawianych w ostatnim rozdziale, zasadniczym przedmiotem prezentowanych rozważań są tylko oddziaływania abstrakcyjne jako typowe dla prawodawcy.

Pojęcia „wiadomość” i „komunikat” używane są zamiennie na określenie wyodrębnionego zbioru informacji, udostępnionego przez nadawcę informacji, lub odebranego przez odbiorcę informacji w danym wyodrębnionym akcie komunikacji<sup>12</sup>. „Źródłem informacji” określono każdy element rzeczywistości, z którego pozyskuje się dane informacje. Zamiennie są też używane pojęcia „technologie informacyjne” i „środki przekazu” – określa się nimi środki techniczne stosowane w procesach informacyjnych wraz z metodami ich używania. „Procesy informacyjne” (ewentualnie „komunikacyjne”) to wszelkie działania wykonywane na informacjach, w tym w szczególności: udostępnianie, odbieranie, przetwarzanie, utrwalanie i przechowywanie informacji<sup>13</sup>. Udostępnianie informacji następuje zazwyczaj poprzez nadanie określonego komunikatu, a odbiór informacji – poprzez jego odbiór. Skuteczne dokonanie tych dwóch operacji jest określane jako „przekazanie informacji”.

Jednym z podstawowych założeń terminologicznych, na których opiera się niniejsza praca, jest odróżnienie pojęć „norma prawna” i „przepis prawny”. Zgodnie z ustaleniami Zygmunta Ziemińskiego, przepis prawny to „wypowiedź zdaniokształtna (...), fragment tekstu ustawy”<sup>14</sup>, która „spełnia rolę środka słownego wyrażania norm”<sup>15</sup>, zaś normy prawne to „szczególnego rodzaju normy postępowania”<sup>16</sup>. To ostatnie sformułowanie doprecyzował M. Zieliński, stwierdzając, że „norma prawna jest to norma postępowania, wysłowiona w tekście prawnym bezpośrednio lub pośrednio, lub też wynioskowana według uznanych reguł inferencyjnych z norm wysłowionych w tekście prawnym”<sup>17</sup>. Jedynym odstępstwem od powyższej konwencji terminologicznej jest przyjęcie, że norma prawna nie jest wypowiedzią<sup>18</sup>, lecz decyzją prawodawcy, której znaczenie stanowi określony wzór postępowania. Jest to koncepcja zaproponowana przez Jana

<sup>11</sup> G. Skąpska, *Społeczne podłoże postaw wobec prawa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 72–73.

<sup>12</sup> Podobnie: *Słownik encyklopedyczny informacji, języka i systemów informacyjno-wyszukiwawczych*, oprac. B. Bagor, Wydawnictwo Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2002, s. 142.

<sup>13</sup> Zob. tamże, s. 208.

<sup>14</sup> Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, RPEiS 1960, nr 1, s. 105.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969, nr 4, s. 23.

<sup>17</sup> M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1972, s. 18.

<sup>18</sup> Z. Ziemiński, *Kompetencja...*, s. 23.

Woleńskiego<sup>19</sup>. Pozwala ona uniknąć problemów wynikających z przyjęcia, że przepisy to wypowiedzi o normach, które też są wypowiedziami. Przyjęcie tej modyfikacji nie zmienia jednak podstawowego celu odróżnienia pojęć normy i przepisu, jaką jest unaocznienie, że „norma postępowania musi zostać w prosty czy zawiły sposób odkodowana z przepisów, zazwyczaj nie z jednego, lecz z całego zespołu przepisów”<sup>20</sup>.

Jednym z podstawowych określeń używanych w prezentowanych rozważaniach jest „akt normatywny”. Pojęciem tym określane jest odpowiednio uporządkowany zbiór przepisów prawnych, w których upoważniony podmiot (w przypadku ustaw – sejm, a przypadku aktów wykonawczych – podmiot wyznaczony przez przepisy upoważniające) wyraził normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

W niniejszej pracy unikano posługiwania się metaforycznym pojęciem „źródła prawa”, dzielając w tym zakresie krytyczne podejście Leona Petrażyckiego. Zdaniem tego autora, „zakwalifikowanie (...) nauki o prawie ustawowym, zwyczajowym itd. jako nauki o źródłach prawa, nie wytrzymuje krytyki naukowej, a nawet stanowi dziwaczne i nienormalne zjawisko z punktu widzenia logiki elementarnej. Gdyby zoologowie zaczęli nazywać psy, koty itd. «źródłami zwierząt» i prowadzić między sobą spory co do tego, czym są źródła zwierząt, w jakim stosunku pozostają one do zwierząt, czy stanowią one formy tworzenia zwierząt, czy też podstawy ich istnienia lub oznaki natury zwierzęcej itd., byłyby to objawy zupełnie tego samego rodzaju, jaki spotykamy we współczesnym prawnoznawstwie w dziedzinie nauk o tak zwanych źródłach prawa. Koty, psy itd. nie są źródłami zwierząt, nie są formami tworzenia zwierząt itd. i w ogóle nie są czymś odmiennym od zwierząt (...), lecz po prostu są zwierzętami. (...), ich gatunkami i odmianami. I tak samo «źródła prawa» (...) są nie czym innym, jak samym prawem, jak gatunkami prawa”<sup>21</sup>. Dlatego w przedstawionych tu rozważaniach zasadniczo posłużono się pojęciem aktu normatywnego, a nie „źródła prawa”. Niestety, mimo że od opublikowania przez L. Petrażyckiego krytyki tego pojęcia minęło już ponad 100 lat<sup>22</sup> (a od polskiej edycji ponad 50 lat), nie przestało ono być stosowane, a wręcz stało się jeszcze bardziej popularne za sprawą zamieszczenia w art. 87 i 234 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pojęcia „źródła

<sup>19</sup> J. Woleński, *Z zagadnień analitycznej filozofii prawa*, wyd. 2, Aureus, Kraków 2012, s. 137–138. We wprowadzeniu do drugiego wydania tej książki J. Woleński informuje, że jedną z osób, która przyczyniła się do ukształtowania jego poglądu w omawianej kwestii był F. Studnicki, który proponował, by pojęciem normy opisywać „wzór powinienego zachowania się” – tamże, s. 13.

<sup>20</sup> Z. Ziemiński, *Kompetencja...*, s. 24.

<sup>21</sup> L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, PWN, Warszawa 1960, s. 305.

<sup>22</sup> Cytowana praca została pierwotnie opublikowana po rosyjsku w 1910 r.

prawa powszechnie obowiązującego”. Ponieważ jest to pojęcie konstytucyjne, posłużono się nim, ale wyłącznie w kontekście katalogu powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, wynikającego z aktualnie obowiązującej Konstytucji. W praktyce chodzi tu zarówno o akty prawa krajowego (ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego), ratyfikowane umowy międzynarodowe, jak i te akty Unii Europejskiej, które w sposób bezpośredni wywołują skutki prawne (a więc głównie rozporządzenia, a w pewnych przypadkach również dyrektywy).

Inną ważną konwencją terminologiczną stosowaną w niniejszych rozważaniach jest przyjęcie, że „obowiązywanie” aktu normatywnego rozpoczyna się wraz z „wejściem w życie”, a kończy z takimi zdarzeniami jak „uchylenie” czy „wygaśnięcie”. W tym czasie aktualizuje się obowiązek przestrzegania i stosowania norm wyrażonych w tym akcie. Jest to znaczenie zbliżone do tego, jakim posługiwał się Jerzy Wróblewski<sup>23</sup>, różni się natomiast od znaczenia omawianego pojęcia, które nadają mu przedstawiciele tzw. poznańsko-szczecińskiej szkoły teorii prawa. Przyjmują oni, że określenie „ustawa obowiązuje” oznacza, że jest ona elementem danego systemu prawnego, a to następuje nie wraz z wejściem w życie, lecz wraz z dokonaniem „ostatniej spośród łańcucha czynności konwencjonalnych składających się na złożony akt jej stanowienia”<sup>24</sup>. W tej koncepcji terminologicznej akt normatywny może być uznany za obowiązujący niezależnie od tego, czy wszedł już w życie<sup>25</sup>. Tymczasem już na początku lat 80. XX w. Eugenio Bulygin zwracał uwagę, iż problemy dotyczące stosowania norm prawnych wymagają osobnego traktowania i nie powinny być mylone ani z problemami dotyczącymi przynależności norm do systemu prawnego, ani z problemami dotyczącymi obowiązywania norm<sup>26</sup>. Oceniał przy tym, że brak rozróżnienia tych zagadnień jest głównym źródłem problemów filozofii prawa<sup>27</sup>. Do tych ogólnych spostrzeżeń w kontekście polskiej terminologii można dodać, że koncepcja definiowania „obowiązywania” przez pryzmat przynależności do systemu prawnego bardzo odbiega od powszechnie przyjętego znaczenia<sup>28</sup> i nie uwzględnia przyjętych w Polsce sposobów redagowania przepisów o wejściu

<sup>23</sup> Zob. np.: J. Wróblewski, *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, nr 36, s. 27 oraz J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1989, s. 116.

<sup>24</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 113. Podobnie: P. Grabowski, M. Hermann, *O normatywnym charakterze przepisów o wejściu w życie*, PiP 2006, nr 9, s. 71.

<sup>25</sup> Tamże, s. 113.

<sup>26</sup> E. Bulygin, *Time and validity* (w:) *Deontic Logic, Computational Linguistics and Legal Information Systems*, red. A.A. Martino, t. II, North Holland, Amsterdam 1982, s. 79.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> W *Uniwersalnym słowniku języka polskiego* przyjęto np. że „obowiązywać” oznacza „być czymś obowiązkiem” – tamże, K-Ó, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 1070.

w życie oraz przepisów uchylających<sup>29</sup>, a praktyka rozdzielania „wejścia w życie” od „nabierania mocy obowiązującej” była wielokrotnie przedmiotem krytyki w orzecznictwie<sup>30</sup>. Argumenty te przywołał w jednym ze swoich orzeczeń polski Trybunał Konstytucyjny, który uznał m.in., że „moment wejścia w życie aktu prawnego jest równoznaczny z powstaniem obowiązku jego stosowania przez uprawnione organy i przestrzegania przez pozostałych adresatów”<sup>31</sup>. Natomiast do tego, że jest ono również bardziej użyteczne w języku prawniczym, przekonał autora ostatecznie jeden z argumentów przedstawionych przez Andrzeja Grabowskiego, który zauważył m.in., że stosowanie konwencji terminologicznej, w której „obowiązkiwanie” jest definiowane poprzez „przynależność do systemu prawnego”, prowadzi w praktyce do konieczności przyjęcia, że w okresie *vacatio legis* nowego kodeksu karnego „obowiązują” normy zarówno starego jak i nowego kodeksu<sup>32</sup>. Nawet jeśli przy określonych dalszych zastrzeżeniach nie prowadzi ono do wewnętrznej sprzeczności danej wypowiedzi, to nie chroni zwolenników tej konwencji „przed zarzutem analitycznej koniecznej nieprecyzyjności językowej (semantycznej)”<sup>33</sup>.

Również pojęcie „system prawny” używane jest w niniejszej pracy w znaczeniu, które nadawał mu J. Wróblewski<sup>34</sup> – chodzi tu o zbiór wszystkich obowiązujących w określonym momencie w danym państwie (lub organizacji takiej jak Unia Europejska) norm prawnych. Jednym z typów systemów prawnych są „systemy prawa stanowionego”, występujące np. w kontynentalnej części Europy, w których normy prawne są ustanawiane przez konstytucyjnie określone organy prawodawcze.

W podobnie tradycyjny sposób posłużono się pojęciami „język prawny” i „język prawniczy”. Określenie „język prawny”, zgodnie z propozycją Bronisława Wróblewskiego, oznacza język, w którym faktycznie formułuje się akty norma-

<sup>29</sup> Więcej na ten temat zob. w: G. Wierczyński, „Obowiązkiwanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne, PiP 2007, nr 2, s. 108.

<sup>30</sup> Zob. np.: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12 oraz uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8.

<sup>31</sup> Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72.

<sup>32</sup> A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązkiwania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2009, s. 325–327. Cytowany argument pochodzi ze znacznie większej części, w której powołany autor krytykuje nie tylko omawianą konwencję terminologiczną, ale przede wszystkim wyrażoną za jej pomocą koncepcję obowiązkiwania prawa – zob. tamże, *Obowiązkiwanie prawa pojmowane jako przynależność norm do systemu prawa*, s. 288–332.

<sup>33</sup> Tamże, s. 328.

<sup>34</sup> Zob. np.: J. Wróblewski, *Zasady...*, s. 9.

tywne należące do danego systemu prawa stanowionego. Alternatywą byłoby tu określenie „język przepisów prawnych”<sup>35</sup>.

W prezentowanych rozważaniach często używane jest pojęcie „prawodawca”. Co do zasady jest ono używane w sposób zdefiniowany przez S. Wronkowską, która przyjęła, że jest to „podmiot, którego kompetencje wyznaczone są przez normy obowiązującego systemu i któremu, ze względu na obowiązujące normy, przypisuje się rezultat działalności prawotwórczej”<sup>36</sup>. Jeśli posłużono się tym pojęciem nie na oznaczenie tak rozumianego prawodawcy instytucjonalnego, lecz również na oznaczenie zbiorowości redaktorów danego tekstu aktu normatywnego, to kontekst danej wypowiedzi powinien nie pozostawiać w tym zakresie wątpliwości.

Innym pojęciem, które stosunkowo często pojawia się w dalszych rozważaniach jest „samodzielny akt normatywny”. Określa się nim akt, który zawiera przepisy merytoryczne. Pojęcie to jest odpowiednikiem niemieckiego aktu „pierwotnego”<sup>37</sup>. Takie akty są trwałym elementem systemu prawnego. Odpowiednio aktami „niesamodzielnymi” nazwano akty, które składają się jedynie z metaprzepisów<sup>38</sup>, takich jak przepisy zmieniające, uchylające, wyrażające zgodę na ratyfikację oraz przepisy o wejściu w życie. Mają one charakter jednorazowy w tym sensie, że po wywołaniu określonego skutku prawnego, który w przypadku przepisów zmieniających i uchylających następuje wraz z ich wejściem w życie, stają się bezprzedmiotowe. W niemieckim HdR podkreśla się, że takie akty po ich wejściu w życie, nie mogą być już przedmiotem nowego prawodawstwa (np. przedmiotem przepisów zmieniających lub uchylających), gdyż w tym momencie stają się jedynie „pozbawionymi treści powłokami”, z których nie wynikają już żadne skutki prawne<sup>39</sup>.

Jeszcze innym pojęciem, które wymaga krótkiego wyjaśnienia jest pojęcie „akt reglamentacyjny”. Używane jest ono na określenie francuskich aktów normatywnych rangi podustawowej. Do tej kategorii zaliczono wszelkie akty stanowione przez organy administracji, takie jak ordonans (*ordonnance*), dekret

<sup>35</sup> B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 54. Wydaje się, że współcześnie jest to powszechnie przyjmowany sposób rozumienia tego określenia – zob. np.: A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 30 i nast.

<sup>36</sup> S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1982, s. 15.

<sup>37</sup> W oryginale np. „*Stammgesetze*”, „*Stammverordnungen*”. Określenia te nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim. Wyraz „Stamm” najczęściej tłumaczy się jako „pień”, „rdzeń”, „plemień”, „szczep”; w zbitkach słownych spotyka się również tłumaczenie tego wyrazu jako „stały”.

<sup>38</sup> Pojęciem „metaprzepisu” posługują się m.in. Z. Ziemiński i M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania*, Warszawa 1992, s. 127.

<sup>39</sup> HdR, uwaga nr 21. Więcej na temat charakteru przepisów niesamodzielných zob. w rozdziale drugim, pkt 6.4.5.

(*décret*), zarządzenie (*arrêté*) i inne. Ich specyfika jest na tyle odmienna od polskich i niemieckich aktów wykonawczych, że właściwsze wydaje się nazywanie ich w sposób odmienny<sup>40</sup>.

#### 4. Aktualny stan badań

Zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze teoretycznoprawnej brakuje publikacji całościowo prezentujących problematykę udostępniania przez prawodawcę informacji o ustanowionych przez niego normach prawnych. Została wprawdzie opublikowana dysertacja podejmująca próbę całościowego ujęcia prawa jako procesu komunikacyjnego<sup>41</sup>, ale jej czytelnik nie znajdzie w niej odpowiedzi na pytania o to, jak współcześnie redaguje i udostępnia się komunikat o ustanowieniu norm prawnych. Istnieje natomiast bogaty dorobek naukowy w zakresie poszczególnych aspektów omawianej problematyki. Stosunkowo liczne są np. prace dotyczące techniki prawodawczej. W Polsce już przed wojną ukazało się kilka prac na ten temat<sup>42</sup>. W latach 50. XX w. tematyką tą zajmował się m.in. A. Podgórecki<sup>43</sup>. Najwięcej opracowań na ten temat opublikowano w Polsce po 1989 r., gdy doszło do spektakularnego zwiększenia ilości tworzonego prawa. Na temat obowiązujących w Polsce zasad techniki prawodawczej ukazało się m.in. kilka komentarzy<sup>44</sup> i poradników<sup>45</sup>, podręcznik akademicki<sup>46</sup> oraz wiele artykułów. W większości przypadków dotychczasowe badania miały jednak charakter badań stosowanych. Poddawano w nich analizie rozwiązania przyjęte przez danego prawodawcę krajowego. Brakuje natomiast opracowań ujmujących to zagadnienie w sposób szerszy, konfrontujący ze sobą rozwiązania stosowane w różnych krajach. Tego typu opracowania ukazują się np. na temat skutków zastosowania zaawansowanych technologii informacyjnych (takich jak np. format

<sup>40</sup> A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 124–125.

<sup>41</sup> Zob. np.: M. van Hoecke, *Law as Communication*, Hart Publishing, Oxford–Portland–Oregon 2002.

<sup>42</sup> Zob. np.: R. Hausner, *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów*, Warszawa 1932 oraz pracę zbiorową: *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1934.

<sup>43</sup> A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957.

<sup>44</sup> Zob. np.: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, ABC, Warszawa 2003; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

<sup>45</sup> Zob. np.: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy...*

<sup>46</sup> M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, C.H. Beck, Warszawa 2007.

XML) w procesie redagowania tekstu normatywnego<sup>47</sup>, ale jest to jedynie drobny fragment całości omawianych zagadnień.

Z zagadnieniami redagowania komunikatu, jakim jest akt normatywny, ściśle wiąże się problem języka prawnego. W Polsce najbardziej znaczące badania przeprowadził Tomasz Gizbert-Studnicki<sup>48</sup>. Przedtem procesy informacyjne dotyczące prawa były badane albo z perspektywy czysto socjologicznej (bez należytego uwzględnienia, że ich specyfika wynika z tego, że są to procesy informacyjne odbywające się za pomocą języka i to w dużej mierze języka pisanego), albo z perspektywy czysto językowej (bez należytego uwzględnienia, że są to procesy społeczne, w których język nie jest teoretycznym systemem, lecz formą interakcji międzyludzkich). T. Gizbert-Studnicki w swoich pracach połączył te dwie perspektywy. Z jednej strony, dzięki temu w poniższych rozważaniach uwagi na temat języka prawnego mogą zostać ograniczone do minimum. Z drugiej zaś, badania socjologiczne przeprowadzone na temat przekazywania informacji o prawie, których wyniki są publikowane w niniejszej pracy, służą m.in. weryfikacji pewnych ustaleń T. Gizberta-Studnickiego.

Jeśli chodzi o badania nad przekazywaniem informacji o prawie, to trzeba w szczególności wspomnieć prace F. Studnickiego i M. Boruckiej-Arctowej. W 1965 r. F. Studnicki opublikował pierwszą w Polsce pracę ujmującą omawiane zagadnienia od strony teorii informacji<sup>49</sup>, a dwa lata później M. Borucka-Arctowa opublikowała pracę ujmującą te zagadnienia od strony socjologii prawa<sup>50</sup>. F. Studnicki w swojej pracy zaprezentował nie tylko oryginalną teorię kategorii informacji prawnych, ale również zaproponował kompleksową typologię procesów informacyjnych, w ramach których przekazywane są wiadomości o normach prawnych. Częściowo na bazie ustaleń F. Studnickiego powstała też praca Diany Pietruch-Reizes dotycząca ewolucji środków przekazywania informacji o prawie<sup>51</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że powołana monografia F. Studnickiego została opublikowana przed upowszechnieniem się komputerów, należy więc założyć, że zaprezentowane w niej wyniki badań są już w jakiejś części nieaktualne. Z kolei praca D. Pietruch-Reizes jest nowsza, ale dotyczy głównie jednego

<sup>47</sup> W polskiej literaturze naukowej przykładem takiej pracy jest np.: W. Cyrul, J. Duda, J. Opila, T. Pelech-Pilichowski, *Informatyzacja tekstu prawa. Perspektywy zastosowania języków znacznikowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

<sup>48</sup> Przede wszystkim zob. T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z nauk politycznych”, z. 26, Kraków 1986.

<sup>49</sup> F. Studnicki, *Przepływ wiadomości o normach prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze”, 1965, z. 22.

<sup>50</sup> M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, PWN, Warszawa 1967 (zob. w szczególności: rozdz. IV – „Proces przekazywania informacji o normie”, s. 97 i nast.)

<sup>51</sup> D. Pietruch-Reizes, *Rozwój środków przekazu informacji o prawie*, Katowice, 1991.



kanalu przekazywania informacji, jakim jest urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego. Tego samego zagadnienia dotyczy praca autora niniejszego opracowania z 2008 r.<sup>52</sup> Żadna z tych prac nie zawiera wyników badań empirycznych na temat tego, jaka jest praktyczna relacja pomiędzy korzystaniem z dzienników urzędowych a pozostałymi kanałami, z których korzystają osoby poszukujące informacji o prawie. O ile zatem aktualny stan wiedzy na temat dzienników urzędowych służących do ogłaszania prawa wymaga jedynie pewnego uzupełnienia, o tyle wyniki badań nad pozostałymi źródłami informacji o prawie wymagają zaktualizowania, zwłaszcza że prace F. Studnickiego miały w przeważającej mierze charakter teoretyczny i nie zostały zweryfikowane empirycznie.

W latach 60. i 70. XX w. polscy socjologowie prawa przeprowadzili wiele badań empirycznych na temat źródeł informacji o prawie, z których korzystają Polacy<sup>53</sup>. Wyniki tych badań zostały przytoczone w ostatniej części niniejszych rozważań. Należy jednak założyć, że obraz rzeczywistości społecznej uzyskanej w wyniku tych badań częściowo się zdezaktualizował. Nie tylko zmieniła się struktura społeczeństwa polskiego, ale przede wszystkim upowszechniły się nowe środki komunikacji masowej (takie jak serwisy i fora internetowe), które nie były dostępne 40–50 lat temu. Dlatego zaistniała potrzeba przeprowadzenia aktualnych badań empirycznych.

Stosunkowo najlepiej zostały zbadane zagadnienia związane z korzystaniem przez prawników z elektronicznych źródeł informacji prawnej. W tym zakresie w ciągu ostatnich 50 lat rozwinęła się cała nowa nauka pomocnicza teorii prawa, jaką jest informatyka prawnicza. Badania naukowe na ten temat najdynamiczniej rozwijają się w Stanach Zjednoczonych, ale również w Polsce są dostępne publikacje prezentujące aktualne wyniki badań<sup>54</sup>.

Choć przyjęte założenia na temat płaszczyzn badawczych niniejszej pracy sytuują ją w obszarze polityki i socjologii prawa, nie sposób nie zauważyć, że stosunkowo blisko im również do nauki o komunikowaniu. Dlatego przegląd ustaleń na temat aktualnego stanu badań należy zakończyć choćby rudymetarnym odniesieniem do dotychczasowych badań nauki o komunikacji, w szczególności – do wypracowanych w jej ramach najbardziej znanych modeli komunikacji.

Poniższym rozważaniom stosunkowo najdalej do transmisyjnego modelu komunikacji, wypracowanego w ramach matematycznej teorii informacji<sup>55</sup>,

<sup>52</sup> G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

<sup>53</sup> Zostały omówione we wprowadzeniu do punktu 3 w rozdziale piątym niniejszej pracy.

<sup>54</sup> Przegląd podstawowych prac na ten temat zob. np.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka...*, s. 353–363.

<sup>55</sup> C.E. Shannon, *A Mathematical Theory of Communication*, „Bell System Technical Journal” 1948, nr 27 (lipiec i październik), s. 379 i 623.

a doprecyzowanego w teoriach cybernetycznych. Twórcami tej teorii są Claude E. Shannon i Warren Weaver. Pierwszy opublikował w 1948 r. dwa artykuły o matematycznej teorii informacji, a rok później obaj wydali książkę na ten temat<sup>56</sup>. W swojej teorii przedstawili uniwersalny model komunikacji, w którym wyróżnili takie elementy jak: źródło informacji, wiadomość, przekaznik, sygnał, kanał informacyjny, szum informacyjny, odbiorca. Ograniczeniem tego modelu było abstrahowanie od problemu znaczenia informacji, co powoduje, że omawiany model komunikacyjny jest dostosowany do badania systemów łączności<sup>57</sup>, a nie do badań dotyczących procesów komunikacyjnych zachodzących w społeczeństwie. Model ten został rozwinięty w pracach cybernetyków, takich jak Norbert Wiener<sup>58</sup>, ale przede wszystkim w wyniku uwzględnienia znacznie większej złożoności omawianych procesów. Dzięki temu objęto nim np. fizyczne procesy przekazywania informacji w organizmach żywych. Odtwarzany przez cybernetyków model komunikacji wciąż jednak dotyczył tylko tych procesów, w których informacja jest przekazywana w sposób automatyczny i dlatego jest niedostosowany do badania procesów udostępniania informacji o prawie. Dopiero w pracach późniejszych cybernetyków, takich jak Gregory Bateson<sup>59</sup>, podjęto próbę połączenia perspektywy humanistycznej (teoria poznania) z przyrodoznawstwem. Takie ujęcie, które próbuje integrować wiedzę o procesach zachodzących na poziomie danego społeczeństwa z wiedzą o fizjologicznych mechanizmach przetwarzania informacji, w oparciu o które funkcjonuje ludzki umysł, jest znacznie bliższe rozważaniom przedstawionym w pracy.

Rozważaniom tym jest stosunkowo blisko również do modeli tworzonych w pracach z zakresu komunikacji społecznej. Rozpocząć tu można od tzw. modelu perswazyjnego Harolda Lasswella. W artykule opublikowanym w 1948 r. autor ten stwierdził, że określony proces komunikacyjny można odtworzyć, odpowiadając na 5 pytań: „kto?, co?, za pośrednictwem jakiego kanału?, do kogo? z jakim skutkiem mówi?”<sup>60</sup> W modelu tym zwraca się zatem uwagę na efekt procesu, dostrzegając jego instrumentalny charakter. Takie podejście dominuje również w niniejszej pracy.

---

<sup>56</sup> C.E. Shannon, W. Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, Urbana 1949.

<sup>57</sup> W literaturze bywa nawet nazywana teorią łączności – zob. np.: M. Hetmański, *Epistemologia informacji*, Copernicus Center Press, Kraków 2013, s. 32 i nast.

<sup>58</sup> N. Wiener, *The Human Use Of Human Beings: Cybernetics And Society*, wyd. 2, Houghton Mifflin, Boston 1954 (wyd. pol.: *Cybernetyka a społeczeństwo*, wyd. 2, KiW, Warszawa 1961).

<sup>59</sup> Zob. np.: G. Bateson, *Mind and Nature: A Necessary Unity*, Hampton Press, 1979 (wyd. pol.: *Umysł i przyroda*, PIW, Warszawa 1996).

<sup>60</sup> H. Lasswell, *The Structure and Function of Communication in Society* (w:) *The Communication of Ideas*, red. L. Bryson, Institute for Religious and Social Studies, New York 1948, s. 216.

Innym modelem komunikacji, który został zaproponowany pod koniec lat 40. XX w. jest tzw. model topologiczny, za którego twórcę uważany jest Kurt Lewin. Zauważył on, że ważną rolę w procesach informacyjnych odgrywają miejsca łączące ze sobą poszczególne kanały informacyjne, gdyż osoby lub instytucje, które w tych miejscach zajmują się selekcjonowaniem informacji i podejmują decyzje o ich dalszym udostępnianiu, pełnią rolę strażników informacji<sup>61</sup>. Badając skuteczność procesów przekazywania informacji, należy więc szczególną uwagę poświęcać funkcjonowaniu takich osób lub instytucji<sup>62</sup>.

Kolejnym modelem komunikacji, który w jakimś stopniu odpowiada prezentowanym rozważaniom, jest tzw. model dwustopniowego przepływu informacji. Jego autorami są Elihu Katz i Paul F. Lazarsfeld<sup>63</sup>. Zauważyli oni, że informacje docierają do poszczególnych członków społeczeństwa w zróżnicowany sposób i istotną rolę w tym procesie pełnią kontakty interpersonalne. Informacje w sposób bezpośredni docierają do tzw. liderów opinii, a dopiero od nich – do pozostałych członków społeczeństwa. Wyniki prezentowane w ostatnim rozdziale pracy potwierdzają słuszność tego modelu.

Ponieważ informacje o prawie są przekazywane w większości przypadków za pomocą języka, w badaniach procesów przepływu informacji o prawie przydatne mogą być modele komunikacji językowej, w tym w szczególności model Romana Jakobsona, w którym autor wyróżnił i wstępnie scharakteryzował sześć funkcji komunikatów językowych<sup>64</sup>.

Stosunkowo najbardziej uniwersalnym modelem komunikacji społecznej jest model zaproponowany w 1956 r. przez Goerge'a Gerbnera<sup>65</sup>, zaliczany niekiedy do tzw. konwergencyjnych modeli komunikacji<sup>66</sup>. Podkreśla on, że komunikacja ma charakter dynamiczny i nieliniowy. Ważną rolę w tym procesie odgrywają możliwości percepcyjne uczestników oraz kontekst, w jakim dochodzi do przekazania komunikatu. Model ten uświadamia, że badania procesów przekazywania informacji w społeczeństwie muszą uwzględniać wyniki badań z obszaru psy-

<sup>61</sup> Obserwacja to została po raz pierwszy sformułowana przez K. Lewina w: *Forces behind food habits and methods of change*, „Bulletin of the National Research Council” 1943, nr 108, s. 35.

<sup>62</sup> Przykładem tego typu badań w obszarze prawa jest badanie, w którym autorzy prześledzili znaczenie omawianych „strażników informacji” w stosunku do wybranych projektów ustaw w amerykańskim Kongresie – zob.: P. Shoemaker, M. Eichholz, E. Kim, B. Wrigley, *Individual and routine forces in gatekeeping*, „Journalism & Mass Communication Quarterly” 2001, nr 78, s. 233.

<sup>63</sup> E. Katz, P.F. Lazarsfeld, *Personal Influence: the Part Played by People in the Flow of Mass Communications*, Free Press, New York 1955.

<sup>64</sup> Zob. R. Jakobson, *Linguistics and Poetics (w:) Style in Language*, red. T. Sebeok, M.I.T. Press, Cambridge 1960, s. 350.

<sup>65</sup> G. Gerbner, *Toward a General Model of Communication*, „Audio-Visual Communication Review” 1956, nr 4, s. 171.

<sup>66</sup> Tak np.: W. Cyrul, *Wpływ...*, s. 29 i nast. (błędnie powołuje autora modelu jako „Gerbnera”).

chologii poznawczej i psycholingwistyki. Wpisuje się to w postulat tzw. integracji zewnętrznej badań teoretycznoprawnych. W poniższych rozważaniach starano się uwzględnić ten postulat.

### 5. Zależności pomiędzy prawem a technologiami informacyjnymi służącymi do utrwalania i udostępniania informacji

Najpoważniejszymi zmianami technologii informacyjnych służących do przekazywania informacji o prawie było wykształcenie się języka oraz pojawienie się pisma (w szczególności tych jego odmian, które opierają się na alfabecie). Dzięki językowi wzorce postępowania mogły być przekazywane nie tylko jako sposoby typowe dla zwierząt, czyli poprzez naśladownictwo zachowań<sup>67</sup>. Sposoby te dzisiaj zapewne również funkcjonują (np. w relacji małych dzieci z ich rodzicami), ale okazały się niewystarczające do regulowania zasad funkcjonowania większych grup społecznych. Wraz z rozrostem tych grup zaistniała potrzeba stworzenia bardziej złożonych form komunikacji. Odpowiedzią na nią był język. Psycholingwiści zwracają jednak uwagę, że wynalazek ten nie jest neutralny dla umysłowości podmiotu, który się nim posługuje. Podsumowując ich badania, Ida Kurcz stwierdziła, że „posługiwanie się językiem przez człowieka uwarunkowane jest funkcjonowaniem w umyśle ludzkim odrębnego systemu przetwarzania informacji i generowania zachowań, rządzonego przez reguły języka i podporządkowanego prawidłowościom struktury języka. Struktura języka nie jest kopią struktury rzeczywistości. Pewną reprezentację tej rzeczywistości daje nam obrazowo-percepcyjny system wiedzy o świecie, z którym językowy system przetwarzania informacji jest sprzężony (...) język stanowi narzędzie porządkowania danych obrazowo-percepcyjnych i narzuca swą strukturę w tym procesie”<sup>68</sup>. Uwagi te mają charakter ogólny, odnoszą się zatem również do współczesnego sposobu rozumienia prawa, co jest o tyle istotne, że współczesne akty stanowienia prawa są komunikowane głównie za pośrednictwem języka<sup>69</sup>. Trafne jest zatem spostrzeżenie Herberta L.A. Harta, że „to, co obecnie określamy jako prawo (...), nie mogłoby istnieć (...), gdyby nie dało się zakomunikować ogólnych wzorców

<sup>67</sup> Na takie sposoby przekazywania wzorców zachowań wskazują np. J. Goody i I. Watt (w:) *The Consequences of Literacy*, „Comparative Studies in Society and History” 1963, t. V, nr 3, s. 305.

<sup>68</sup> I. Kurcz, *Psycholingwistyka. Przegląd problemów badawczych*, PWN, Warszawa 1976, s. 234.

<sup>69</sup> Być może omawiana w poprzednim punkcie koncepcja terminologiczna, które traktuje nie tylko przepisy prawne, ale również normy prawne jako wypowiedzi, bierze się właśnie z bardzo silnego utożsamiania prawa z wytworami języka.

postępowania, zrozumiałych dla rzesz jednostek bez dalszych wyjaśnień, a wymagających od nich określonego zachowania się”<sup>70</sup>.

Przez długi czas język był wykorzystywany wyłącznie do komunikacji ustnej. Cechą charakterystyczną tej formy komunikacji jest m.in. bezpośredniość relacji pomiędzy jej uczestnikami. Sprawia ona, że procesy informacyjne są dwustronne, a każda wypowiedź pojawia się w określonym kontekście. Zaletą tej formy komunikacji jest stosunkowa łatwość eliminacji błędów w przekazie informacji. Uczestnicy procesów informacyjnych pozostają w bezpośrednim kontakcie i mogą w razie potrzeby na bieżąco wyjaśniać pojawiające się wątpliwości. Nie potrzebują abstrakcyjnych słowników zawierających definicje używanych przez siebie pojęć.

Komunikacja oralna ma jednak poważne ograniczenia. Przede wszystkim wynikają one z tego, że procesy akumulacji i porządkowania wiedzy odbywają się wyłącznie w ludzkiej pamięci. Sprawia to, że zgromadzona wiedza jest do pewnego stopnia niestabilna. Wraz z postępującym rozwojem społeczeństw stawała się ona problematyczna. Remedium na te niedostatki okazało się pismo. Przejście z technologii oralnych na piśmienne w obszarze prawodawstwa oznaczało rewolucję, której znaczenie nawet dzisiaj uświadamiamy sobie jedynie częściowo. Dzieje się tak m.in. dlatego, że sposób myślenia współczesnych badaczy (i nie tylko badaczy) jest w dużej mierze ukształtowany przez piśmienność, co utrudnia im rekonstrukcję umysłowych przemian, które są rezultatem rozpowszechnienia się piśmienności<sup>71</sup>.

Stosunkowo oczywistym stwierdzeniem jest to, że w przypadku prawa społeczeństw nieposługujących się pismem bezprzedmiotowe byłoby omawianie „aktów normatywnych” i ich poszczególnych „przepisów”, tytułów, „wejścia w życie”, „uchylenia”, „zmiany” czy „wygaśnięcia”. W przypadku wielu takich społeczeństw nie istniały nawet wyodrębnione wypowiedzi na temat prawa, prawo było „przechowywane” w ludzkiej pamięci w postaci podań, przysłów i powiedzeń<sup>72</sup>, a obowiązujące normy prawne nie były wyodrębnione wśród innych norm, na

<sup>70</sup> H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 171.

<sup>71</sup> Tak np.: M.T. Clanchy, *From memory to written record. England 1066–1307*, wyd. 3, Wiley–Blackwell 2013, s. 186.

<sup>72</sup> Tak np.: W.J. Ong, *Oralność i piśmienność. Słowo poddane technologii*, wyd. 2, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 74. Ponieważ proces zapamiętywania obszer-nych fragmentów tekstu ułatwia ujęcie ich w formie klasycznego wiersza, w którym powtarzają się fragmenty o takich samych właściwościach, tego typu wiedzę w starożytnej Grecji „przechowywali” poeci. Nie jest zatem przypadkiem, że Platon postanowił ich wygonić właśnie w tym momencie dziejów, kiedy w Grecji zaczęło się upowszechniać pismo – więcej na ten temat zob. np.: E.A. Havelock, *Przedmowa do Platona*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007, s. 33 i nast.

przykład religijnych, moralnych czy kulturowych<sup>73</sup>. Dobrze ilustrują to wypowiedzi na temat prawa Indian północnoamerykańskich, zgromadzone przez Karla N. Llewellyna i E. Adamsona Hoebela w latach 30. XX w.<sup>74</sup> Współczesny prawnik może nawet w pierwszej chwili się nie zorientować, że dana wypowiedź wyraża normy prawne. Powołani autorzy często podkreślają, że osoby mające wykształcenie typowe dla współczesnych społeczeństw zachodnich operują zupełnie odmienną siatką pojęciową niż ich indiańscy respondenci<sup>75</sup>. Nawet za pomocą tak podstawowych pojęć jak „prawo” czy „norma” nie myśleli przedstawiciele badanych przez nich kultur niepiśmiennych<sup>76</sup>. Piśmienność nie tylko zatem zmienia prawo samo w sobie, ale przede wszystkim zmienia sposób postrzegania prawa i wypowiedzania się na jego temat.

Jedną z najważniejszych zmian, jakie zachodzą w prawie w wyniku jego spisania, jest ograniczenie niepewności w zakresie treści obowiązujących norm<sup>77</sup>. Wprawdzie osoby, których zadaniem jest przechowywanie w pamięci tekstów istotnych dla danej społeczności zazwyczaj uważają, że nie dokonują żadnych zmian w zapamiętanych tekstach, ale wyniki badań antropologicznych ukazują, że tak nie jest. John Goody i Ian Watt opisują dwa przypadki, w których na polecenie brytyjskich władz kolonialnych w Afryce spisano na potrzeby rozstrzygnięcia sporów przez sądy podania plemienne. Okazało się, że już po upływie 40–60 lat podania te uległy zasadniczym zmianom. Charakterystyczne jest przy tym to, że przedstawiciele miejscowej ludności nie przyjmowali do wiadomości faktu, że ich podania uległy zmianom, lecz twierdzili, że zostały one błędnie zapisane<sup>78</sup>. W swoich późniejszych badaniach J. Goody, dzięki nagrywaniu różnych wykonań tego samego podania, udowodnił, że pomiędzy tymi wykonaniami występowało wiele doniosłych różnic<sup>79</sup>. Eliminowaniu takich różnic służyło spisywanie praw zwyczajowych. Nieprzypadkowo kronikarz Jan z Czarnkowa, opisując spisanie prawa zwyczajowego w Polsce za panowania Kazimierza Wielkiego, podkreślał, że król „kazał spisać sądy z prawem i rozumem zgadzające się, dla

<sup>73</sup> Taki stan do dzisiaj występuje w niektórych współczesnych kulturach prawnych, np. w prawie islamskim.

<sup>74</sup> K.N. Llewellyn, E.A. Hoebel, *The Cheyenne Way. Conflict and Case Law in Primitive Jurisprudence Civilization of the American Indian Series*, University of Oklahoma Press 1941, s. 3–15.

<sup>75</sup> Zob.: tamże, s. 19 i 41.

<sup>76</sup> Tamże, s. 22. Dlatego K.N. Llewellyn i E.A. Hoebel woleli mówić o „właściwych drogach” („right ways”) i stąd pochodzi tytuł ich książki.

<sup>77</sup> Jak to ujął T. Gizbert-Studnicki, „podstawowa różnica pomiędzy wypowiedziami mówionymi a pisanymi objawia się w fakcie, że te drugie mają znacznie mniejszą ilość charakterystycznych dla mowy błędów wykonania, zawahań, powtórzeń, zmian wątku itp.” – tegoż, *Język prawny...*, s. 66.

<sup>78</sup> J. Goody, I. Watt, *The Consequences...*, s. 308–310.

<sup>79</sup> J. Goody, *Logika pisma a organizacja społeczeństwa*, przeł. G. Godlewski, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 45.

postrzegania po wszystkie czasy, na podstawie których sprawiedliwość każdemu miała być równo wymierzana<sup>80</sup>. Jeszcze w początkach XIX w. Ernest W. Reibnitz podkreślał, że „potrzeba ściślejszego określenia niepewnych podań (tradycy) wskazała konieczność pisanych ustaw<sup>81</sup> oraz że dzięki nim „założono tamę dobroczynną przeciw dowolności<sup>82</sup>. Dzięki temu nie tylko poprawiono pewność treści prawa, ale również wiarygodność decyzji opartych na nim, gdyż „Sędzia sprawiedliwie z chlubą usilnie dąży do źródła ustaw prawnych, które ma położyć za zasadę Wyroku swego, a podania (tradycje) niezaspokajaia go, iakoby były iuż dostateczne, lecz tylko na piśmie wyrzeczona Władzy prawodawczej, iaką w kraiu uznaię, ogłoszona ustawa służy mu za prawidło<sup>83</sup>.

Jak zauważył F. Studnicki, przejście od komunikatów ustnych do pisanych w procesie stanowienia prawa nie tylko sprawiło, że treść obowiązujących norm została utrwalona, co samo w sobie jest korzyścią, ale również, że zapewniło dalsze korzyści: „umożliwienie odbiorcy dokonywania odbioru w dogodnym dla niego czasie (...), dostarczenie mu możliwości powtarzania odbioru dowolną ilość razy (...), umożliwienie mu wybierania takiej części tekstu, która mogła budzić jego zainteresowanie, a pomijania reszty<sup>84</sup>. Lapidarnie ujął to T. Gizbert-Studnicki, stwierdzając, że „wypowiedź pisemną odróżnia od wypowiedzi mówionej przede wszystkim trwałość tej pierwszej skontrastowana z momentalnością tej drugiej<sup>85</sup>.

Ceną za zwiększenie pewności prawa była utrata elastyczności, jaka wynikała z tego, że wcześniej było ono przechowywane w ludzkiej pamięci. Badacze prawa zwyczajowego od dawna dostrzegali, że ten rodzaj prawa cechowała pewnego rodzaju elastyczność, ale przez długi czas nie uświadamiali sobie jej przyczyn, gdyż utożsamiali prawo zwyczajowe z prawem niespisanym a prawo stanowione z prawem spisanym. Przykładem takiego badacza może być Fritz Kern, który badając średniowieczne prawo niemieckie stwierdził, że prawo zwyczajowe „niepostrzeżenie pomijało elementy przestarzałe, które ulegały zapomnieniu i umierały w pokoju, dzięki czemu samo prawo pozostawało młode, wierząc, że jest stare<sup>86</sup>. Do podobnych wniosków doszedł Michael T. Clanchy, podsumowując swoje badania nad tym, jak na rozumowania prawnicze wpłynęło oparcie praktyki prawniczej na dokumentach pisemnych w średniowiecznej Anglii. Dostrzegł

<sup>80</sup> *Kronika Janka z Czarnkowa*, przeł. A. Bielowski, Lwów 1907, s. 3.

<sup>81</sup> E.W. Reibnitz, *Uwagi nad układaniem Kodexów*, Rocznik Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Krakowskim połączonego 1818, t. III, s. 30.

<sup>82</sup> Tamże.

<sup>83</sup> Tamże.

<sup>84</sup> F. Studnicki, *Cybernetyka...*, s. 15.

<sup>85</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny...*, s. 65.

<sup>86</sup> F. Kern, *Kingship and law in the middle ages*, Blackwell, Oxford 1939, s. 179.

on, że opisana przez F. Kerna cecha prawa zwyczajowego nie wynikała z formy jego tworzenia, lecz z technologii używanej do przechowywania informacji. Dlatego autor ten pisał nie tylko o aktach normatywnych, lecz o wszelkiej dokumentacji państwowej i stwierdził, że „prawda przechowywana w ludzkiej pamięci była elastyczna i dostosowana do bieżącej chwili, bo nie było dowodu na zwyczaj starszy niż pamięć najstarszego z żyjących mędrców” i dlatego „nie było konfliktu pomiędzy przeszłością a teraźniejszością, pomiędzy starymi precedensami a bieżącą praktyką”<sup>87</sup>. Inaczej jest natomiast, gdy dokumenty zostaną spisane – wówczas „nie umierają w pokoju, lecz są przechowywane w archiwach i mogą być wskrzeszone, by poinformować o nich przyszłe pokolenia, wyrzucić na nich wrazenie albo je oszukać”<sup>88</sup>. Jeszcze lepiej wyraził to J. Goody, który stwierdził, że spontaniczny rozwój prawa zwyczajowego, który dostrzegali wcześniejsi badacze, „jest niedostrzegalnym procesem dostosowywania norm, zachodzącym w społeczeństwach oralnych nieustannie w odpowiedzi na oddziaływania zewnętrzne lub impulsy wewnętrzne. Proces ten jest niedostrzegalny, gdyż normy istnieją tylko werbalnie, oralnie, tak że zasady, które tracą zastosowanie, z czasem wypadają z zasobów pamięci. Ale wystarczy spisać te normy w postaci kodeksu czy ustawy, a już każdy zamiar wprowadzenia jakiejś zmiany wymagać będzie podjęcia świadomych, celowych starań”<sup>89</sup>. J. Goody zauważa, że „w kulturach pisma ustawodawstwem wprowadzającym zmiany w prawie musi zajmować się rząd, podczas gdy zwyczaj dokonywał tych zmian mniej lub bardziej automatycznie”<sup>90</sup>. Spisując prawo zyskano na jego pewności, która jest współcześnie postrzegana jako istotna wartość prawa<sup>91</sup>. Automatycznie jednak pozbyto się mechanizmu samooczyszczania się prawa z norm, które stały się już niepotrzebne. Działanie *desuetudo* w prawie niespisanym jest niedostrzegalnym, ale efektywnym mechanizmem samooczyszczania i aktualizacji prawa. Po spisaniu prawa, mechanizm ten wychodzi z ukrycia, co sprawia, że powstaje postulat sformułowania reguły *desuetudo*, a to jest problematyczne<sup>92</sup>. W efekcie znaczenie *desuetudo* w prawie stanowionym jest znacznie mniejsze. Ponieważ proces samooczyszczania się prawa spisanego nie odbywa się już tak sprawnie, organy władz publicznych, które chcą, by prawo obowiązujące w danym państwie działało w sposób efektywny, muszą utworzyć stale lub cyklicznie pracujące instytucje, których zadaniem jest

<sup>87</sup> M.T. Clanchy, *From...*, s. 297.

<sup>88</sup> Tamże.

<sup>89</sup> J. Goody, *Logika...*, s. 201.

<sup>90</sup> Tamże.

<sup>91</sup> Tak np.: M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014, s. 194 i nast.

<sup>92</sup> Na problemy w sformułowaniu tej reguły zwraca uwagę np. J. Wróblewski – zob. tegoż, *Zasady...*, s. 118.



celowe eliminowanie z obowiązującego porządku prawnego przestarzałych, niepotrzebnych norm prawnych. Nieprzeprowadzanie takich prac grozi stopniowym „zamulaniem” obowiązującego porządku prawnego, sprawia, że odbiorcy mają coraz większe trudności z ustaleniem obowiązującego stanu prawnego.

Inny aspekt, na który zwracają uwagę badacze zajmujący się skutkami piśmienności, to większa autonomia wypowiedzi pisemnych niż ustnych. Komunikat pisemny zawierający określoną wypowiedź istnieje niezależnie od twórcy tej wypowiedzi<sup>93</sup>. W większości sytuacji odbiorca danego komunikatu pisemnego nie może dopytać autora o znaczenie poszczególnych fragmentów tego komunikatu. Komunikat taki nie ma też kontekstu towarzyszącego wypowiedziom ustnym, a kontekst ten ułatwiał jego zrozumienie<sup>94</sup>. W efekcie wypowiedź pisemna musi być tak skonstruowana, by wypełnić powstałą w ten sposób lukę informacyjną, musi samodzielnie wyrazić wszystkie te treści, które nadawca chce przekazać odbiorcy. W tym celu w tekście pisanim należy ujawnić wszystkie istotne elementy wypowiedzi oraz wytworzyć określone procedury interpretowania wypowiedzi pisemnych<sup>95</sup>.

W literaturze zwraca się również uwagę na to, że spisanie praw rozpoczyna zazwyczaj proces ich unifikacji, generalizacji i racjonalizacji<sup>96</sup>. Dzieje się tak m.in. dlatego, że spisanie prawa sprawia, że istniejące w nim różnice oraz luki stają się bardziej widoczne<sup>97</sup>. Niestety, proces generalizacji obowiązujących norm wiąże się również ze zwiększaniem się trudności ich rozumienia i stosowania. Jak zauważa J. Goody, zastąpienie przykazania „Nie zabijaj innych Żydów” przykazaniem „Nie zabijaj”, nie tylko rozszerza zakres jego zastosowania, ale też sprawia, że trudniej je zastosować w konkretnych sytuacjach<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> Jak to ujął T. Gizbert-Studnicki – wypowiedź pisemna „staje się czymś odrębnym i samoistnym, przysługuje jej fizyczne istnienie niezależne od aktu *parole*” – zob. tegoż, *Język prawny...*, s. 65. Autorem, który na podstawie tej obserwacji zaproponował stosunkowo daleko idące postulaty jest J. Derrida. Z tego, że fizycznie istnieje tylko znak, który został utrwalony (pismo) badacz ten wywodził nie tylko to, że pismo ma pewną autonomię względem nadawcy (zob. np.: J. Derrida, *O gramatologii*, przeł. B. Banasiak, Wydawnictwo KR, Warszawa 1999, s. 390), ale nawet, że pismo alfabetyczne jest obecne dla samego siebie, a nie dla przekazywania określonych znaczeń (zob.: tamże, s. 392). Rozważania te nie są przydatne dla niniejszej pracy, gdyż sam J. Derrida przyznawał, że są one czysto konwencjonalne i nie nadają się do zastosowania w „życiu obywatelskim” (tamże, s. 405).

<sup>94</sup> Zob. np.: J. Goody, *Logika...*, s. 230 i 235; D.R. Olson, *Papierowy świat. Pojęciowe i poznawcze implikacje pisania i czytania*, przeł. M. Rakoczy, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 278.

<sup>95</sup> Tak np.: D.R. Olson, *Papierowy...*, s. 162 i 183.

<sup>96</sup> Zob. np.: J. Goody, *Logika...*, s. 49, 67 i 234.

<sup>97</sup> Tamże, s. 204 i 230.

<sup>98</sup> Tamże, s. 53.

To, że współczesne prawo stanowione jest z założenia wyrażone w sposób generalnie-abstrakcyjny, w jakiejś mierze wynika z tego, że jest ono wytworem zaawansowanej kultury piśmiennej. Oznacza zarazem, że stosowanie tego prawa wymaga specyficznego sposobu rozumowania, w którym szczególną rolę odgrywają abstrakcyjne definicje i wnioski formalne, takie jak np. wnioski sylogistyczne<sup>99</sup>. Tego typu definiowanie pojęć i wnioski są typowe dla umysłów ludzi piśmiennych, osoby niepiśmienne mają problemy z tak abstrakcyjnym rozumowaniem<sup>100</sup>. Wynika ono z tego, że korzenie przyjmowanych współcześnie zasad wykładni prawa w jakimś stopniu są również powiązane z pojawieniem się piśmienności i upowszechnieniem jej.

Wszystkie przedstawione tu uwagi prowadzą do wniosku, że zmiany technologii służących do przechowywania i udostępniania informacji o prawie wpływają na zmiany w samym prawie<sup>101</sup>. Wniosek ten trzeba jednak opatrzyć dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, wpływ piśmienności na prawo nie odbywa się w sposób jednorazowy. Jest to długotrwały proces, który rozpoczął się wraz z pierwszymi kodyfikacjami prawa zwyczajowego i trwa do dzisiaj<sup>102</sup>. Nawet współcześnie obserwujemy pewne jego przejawy. S. Wronkowska zauważyła np., że trwa proces zmniejszania znaczenia niesygnalizowanych zmian w systemie prawnym<sup>103</sup>, które są wynikiem zmian niepisanych reguł konstrukcyjnych systemu prawnego, uznawania koncepcji *desuetudo*, a także stosowania określonych reguł interpretacyjnych, inferencyjnych i kolizyjnych<sup>104</sup>. W dalszej części opracowania omówiono wiele innych przykładów, które obrazują współczesne przemiany metod redagowania tekstów aktów normatywnych, będących skutkami zastosowania a następnie udoskonalania technologii pisma w procesie stanowienia prawa.

Drugie zastrzeżenie, którym należy opatrzyć zaprezentowane uwagi wskazuje, że omawiane procesy nie są jednokierunkowe. Sposób myślenia o prawie zmienia

---

<sup>99</sup> Powszechnie uważa się, że pierwszy znany przykład klasycznego sylogizmu pochodzi z prac Arystotelesa. Potwierdzałyby to słuszność opisywanego spostrzeżenia o wzajemnej relacji pomiędzy upowszechnieniem się pisma a umiejętnością przeprowadzania tego typu wnioskowań, gdyż to właśnie Arystoteles, w przeciwieństwie do Platona, od młodości posługiwał się piśmem i nie wyrażał wobec niego takich obaw jak Platon.

<sup>100</sup> Tak np. W.J. Ong, *Oralność...*, s. 97–99, D.R. Olson, *Papierowy...*, s. 87–89 i 222–223.

<sup>101</sup> W sposób najbardziej ogólny, niezwiązany z prawem, wniosek ten wyraża znana wypowiedź M. McLuhana, że to środek przekazu jest przekazem („*the medium is the message*”) – zob. tegoż, *Understanding Media: The Extensions of Man*, McGraw–Hill Book Company, New York 1964, wyd. pol.: M. McLuhan, *Wybór pism*, przeł. K. Jakubowicz, Wydawnictwa Artystyczne i Filmowe, Warszawa 1975.

<sup>102</sup> Tak również: J. Goody, *Logika...*, s. 72.

<sup>103</sup> S. Wronkowska, *Niektóre problemy eliminowania norm z systemu prawnego (w): Tworzenie prawa: zbiór studiów*, red. J. Mazur, Warszawa 1987, s. 79.

<sup>104</sup> Tamże, s. 73.

się pod wpływem zastosowania technologii pisma do jego przechowywania i udostępniania, ale również sposoby spisywania i udostępniania prawa zmieniają się pod wpływem zmian w sposobie myślenia o prawie. Podkreślają to m.in. badacze skupiający się na wpływie piśmienności na społeczeństwo, tacy jak J. Goody<sup>105</sup> czy David R. Olson. Ten ostatni ujmuje to obrazowo w kontekście interesującym dla niniejszych rozważań, gdy stwierdza, że „pismo może doprowadzić do spisania praw danej kultury, ale uczenie kogoś jedynie czytania i pisania nie spowoduje natychmiastowego zwiększenia jego kompetencji w sporządzaniu kodeksów prawnych”<sup>106</sup>.

Samo pismo jako technologia również podlega ciągłym przemianom. Do najważniejszych można zaliczyć wynalezienie i upowszechnienie się druku, komputerów oraz internetu. Wszystkie te przemiany wpływają przede wszystkim na środki udostępniania informacji o ustanowionych aktach normatywnych. Produktem technologii druku są np. dzienniki urzędowe służące do urzędowego ogłaszania prawa, których zawartość jest zazwyczaj objęta jakąś formą domniemania autentyczności. Dzięki zaś technologiom komputerowym pojawiły się elektroniczne systemy informacji prawnej. Bazy z aktami prawnymi w takich systemach mają zazwyczaj podobną zawartość, co dzienniki urzędowe, ale z punktu widzenia przeciętnego odbiorcy znacznie łatwiej z nich korzystać. Bazy takie są bowiem wyposażone w indeksy i skorowidze, które ułatwiają wyszukiwanie, a dostępne w nich teksty aktów normatywnych są ujednolicone i zawierają hiperteksty. Dzięki zaś upowszechnieniu się internetu znacznie poszerzyły się możliwości udostępnienia informacji zawartych w dziennikach urzędowych i systemach informacji prawnej. O wszystkich tych zmianach będzie mowa w rozdziale czwartym pracy. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia sposobu myślenia o prawie zmiany technologii pisma nie powodowały aż tak fundamentalnych skutków jak samo upowszechnienie się pisma jako technologii służącej do komunikowania aktów stanowienia prawa.

Przedstawione obserwacje, z konieczności jedynie wstępnie zasygnalizowane, prowadzą do wniosku, że istnieje skomplikowana więź pomiędzy współczesnym pojmowaniem podstawowych instytucji prawnych a technologiami informacyjnymi używanymi do utrwalenia i przekazywania informacji o prawie. Stanowi to dodatkowy argument uzasadniający potrzebę prowadzenia badań nad środkami przekazywania informacji o prawie. Badania takie muszą być prowadzone ze świadomością, że sposoby spisywania, przechowywania, systematyzowania i udostępniania informacji o prawie zmieniają się dynamicznie wraz z rozwojem technologii informacyjnych oraz wiedzy i umiejętności osób korzystających z tych technologii i mają wpływ na sposób rozumienia nawet najbardziej fundamentalnych instytucji prawnych.

<sup>105</sup> J. Goody, *Logika...*, s. 34–35.

<sup>106</sup> D.R. Olson, *Papierowy...*, s. 89.

## Rozdział II

# Działania poprawiające czytelność systemu obowiązujących przepisów prawnych

### 1. Wprowadzenie

Możliwość szybkiego odnalezienia informacji o normach obowiązujących w danym systemie prawnym zależy nie tylko od tego, jak poszczególne przepisy i akty normatywne są oznaczone (o czym będzie mowa w następnym rozdziale), ale również od przejrzystości i spójności całego systemu<sup>107</sup>. Dlatego jeszcze przed omówieniem stosowanych współcześnie technik redagowania tekstów aktów normatywnych, należy zwrócić uwagę na pewne decyzje, które zapadają na bardzo wczesnym etapie prac prawodawczych, a mają istotny wpływ na czytelność systemu obowiązujących przepisów prawnych. Aby je ocenić, należy ustalić, z jakich wyodrębnionych elementów składa się ten system. Powszechne jest dążenie, aby elementów tych było jak najmniej i by miały charakter kompleksowy. Inną odmianą starań o czytelność systemu obowiązujących przepisów jest eliminowanie tych przepisów, które nie odpowiadają aktualnym potrzebom społecznym.

### 2. Wyodrębnianie aktów normatywnych

Poszczególne składniki systemu prawnego, a więc konkretne akty normatywne, są oznaczane tytułami, które pełnią ważne funkcje informacyjno-wyszukiwawcze. O zasadach tworzenia takich tytułów mowa będzie w następnym rozdziale. W tym miejscu należy podkreślić, że aby tytuły aktów normatywnych mogły skutecznie pełnić swoje funkcje, oznaczane nimi akty muszą stanowić pewną spójną całość, wyodrębnioną według czytelnych kryteriów<sup>108</sup>. Dlatego błędy

---

<sup>107</sup> Z tego punktu widzenia multicentryczny system prawny (a takimi są obecnie systemy prawne państw należących do Unii Europejskiej czy systemy prawne poszczególnych stanów w USA) jest z założenia mniej spójny i czytelny niż tradycyjne systemy monocentryczne. Spostrzeżenie to nie umniejsza jednak wartości spójności krajowego czy stanowego systemu prawnego.

<sup>108</sup> W tym kontekście S. Wronkowska i M. Zieliński zwracają uwagę, że trudności z pogodzeniem wymagań zwięzłości tytułu oraz jego adekwatności w stosunku do treści danego aktu często wynikają z tego, że sama treść aktu jest „niejednorodna, niekonsekwentna tematycznie, ponieważ normuje sprawy z wielu dziedzin” – tychże, *Komentarz...*, s. 62.

z początkowych etapów projektowania danego aktu normatywnego, gdy podejmuje się decyzje (zazwyczaj polityczne) o tym, czego będzie dotyczył dany akt, są trudne do naprawienia przez legislatora, który otrzymuje polecenie zredagowania danego aktu. W wielu urzędowych zaleceniach dotyczących techniki prawodawczej wyraża się zasady, których celem jest właśnie takie wyodrębnianie aktów normatywnych, które będzie zwiększało przejrzystość danego systemu prawnego. W tych systemach prawnych, które opierają się na zasadzie prymatu ustawy, podział systemu na samodzielne ustawy (a inaczej – wyodrębnianie ustaw samodzielnych) ma kluczowe znaczenie. W jednym ze swoich orzeczeń polski Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego. Ustawa nie powinna być zatem aktem prawnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym. Wynika stąd generalny zakaz dowolnego «obudowywania» projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materią, której ustawa dotyczy. Zgodnie bowiem z elementarnym wręcz rozumieniem pojęcia ustawy jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego, zbudowany w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny i logiczny sposób”<sup>109</sup>.

Realizacji omawianych celów służy przestrzeganie dwóch wzajemnie się uzupełniających zasad (postulatów): koncentracji prawotwórstwa<sup>110</sup> oraz kompleksowości ustawy. W myśl postulatu koncentracji prawotwórstwa liczba obowiązujących ustaw powinna być jak najmniejsza. Głównym sposobem realizacji tego postulatu jest takie konstruowanie systemu prawnego, w którym na danym poziomie prawotwórstwa (na poziomie ustaw oraz na poziomie aktów wykonawczych) obowiązuje tylko jeden akt normatywny, który w sposób kompleksowy reguluje zagadnienia z danej dziedziny<sup>111</sup>. Słusznie zatem w polskich ZTP zaleca się, by ustawy regulowały daną dziedzinę spraw w sposób wyczerpujący, „nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów

<sup>109</sup> Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.

<sup>110</sup> W Polsce o potrzebie koncentracji prawotwórstwa wspominali m.in. Z. Ziemiński (zob. tegoż, *Przepis prawny...*, s. 120), J. Wróblewski (zob. tegoż, *Zasady...*, s. 141) oraz K. Siarkiewicz (zob. tegoż, *Porządkowanie aktów normatywnych*, PiP 1970, nr 10, s. 529). W niemieckim HdR podkreśla się, że „istnienie obok siebie różnych ustaw pierwotnych dotyczących – w szerokim rozumieniu tego słowa – tej samej materii prawnej oznacza brak przejrzystości i prowadzi do problemów z ich stosowaniem” i w tym kontekście zaleca się tzw. „koncentrację prawa”, czyli łączenie w jednej ustawie wszystkich przepisów regulujących zagadnienia z tej samej dziedziny (HdR, uwaga nr 493, przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>111</sup> Na potrzebę zupełności aktu normatywnego w polskiej literaturze zwracał uwagę np. A. Podgórecki – zob. tegoż, *Założenia...*, s. 100.

tej dziedziny”<sup>112</sup>, a we włoskim RRFTTL – by akty prawne regulowały „jednorodną” materię<sup>113</sup>. W takiej kompleksowej ustawie nie należy zamieszczać przepisów, które wykraczają poza wyznaczony dla niej zakres regulacji<sup>114</sup>. Wszystkie przepisy regulujące daną dziedzinę należy zebrać w jednym akcie normatywnym. Ułatwia to ich wyszukanie przez zainteresowane podmioty oraz minimalizuje ryzyko pominięcia przez te podmioty fragmentu regulacji danej dziedziny<sup>115</sup>. Tylko tak skonstruowanym ustawom można nadać tytuł adekwatnie informujący o ich treści<sup>116</sup>, co ułatwia ich odnalezienie.

Od zasady, że ustawa powinna mieć charakter kompleksowy, dopuszcza się dwa wyjątki, odesłania do innych aktów normatywnych oraz upoważnienia do wydania aktów wykonawczych<sup>117</sup>. Wymóg kompleksowości doznaje jeszcze mniej wyjątków na poziomie aktów wykonawczych, gdyż w wielu państwach obowiązują ograniczenia w subdelegowaniu kompetencji prawotwórczych<sup>118</sup>.

Te ogólne zasady należy odpowiednio stosować również do aktów zmieniających. W ich przypadku oznacza to, że ustawy zmieniające (czyli takie, które w tytule zawierają informację, że są to „ustawy o zmianie ustawy...”) powinny co do zasady zmieniać tylko tę ustawę samodzielną, którą powołują w swym tytule i co do zasady powinny składać się tylko z przepisów zmieniających<sup>119</sup>, a przepisy zmieniające lub uchylające zawarte w ustawach samodzielnych nie powinny zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do zakresu spraw regulowanych daną ustawą<sup>120</sup>.

Przestrzeganie wymienionych zasad rozpoczyna się od poprawnego wyznaczenia dziedziny spraw, która ma być przedmiotem regulacji danej ustawy. Kryteria wydzielenia dziedziny spraw mogą mieć charakter przedmiotowy bądź podmiotowy. We współczesnych realiach stosunkowo często bierze się pod uwagę dotychczasową tradycję regulowania danej dziedziny spraw. Dzięki szanowaniu takiej tradycji, osoby, które wcześniej zetknęły się z daną regulacją i wyrobiły sobie pewne wyobrażenie na temat kryteriów jej wyodrębnienia, łatwiej mogą wyszukać nową regulację danej materii. Jest to jeden z argumentów przemawiających na rzecz budowania systemów prawnych w sposób stabilny, przewidywalny

<sup>112</sup> Zob. § 2 polskich ZTP.

<sup>113</sup> RRFTTL, uwaga nr 2, lit. a).

<sup>114</sup> Tak np. stanowi § 3 ust. 2 polskich ZTP.

<sup>115</sup> Tak np. we francuskim GL, uwaga nr 3.4.1.

<sup>116</sup> Zob. uwagi w następnej części.

<sup>117</sup> O obu tych rozwiązaniach będzie mowa w następnym rozdziale.

<sup>118</sup> Zob. uwagi na temat zakazu subdelegacji zawarte w niniejszym rozdziale trzecim w punkcie 4.3.5.

<sup>119</sup> Więcej na ten temat w części dotyczącej redagowania aktów zmieniających.

<sup>120</sup> Tak np. stanowi § 3 ust. 3 polskich ZTP.

dla odbiorców. Z tą formą myślenia dobrze koresponduje sposób, w jaki w Niemczech rozróżnia się przepisy uchylające. Nazwą „uchylenie” opisuje się tam sytuację, w której dotychczasowa regulacja nie jest zastępowana nową regulacją. Jeśli natomiast w miejsce dotychczasowego aktu normatywnego wprowadza się jego nowy odpowiednik, stosuje się określenie „zastąpienie”<sup>121</sup>. Ustawa zastępująca ma z reguły taki sam tytuł, jak ustawa zastępowana. W niemieckim HdR stwierdza się, że w takim przypadku tytuł nie musi odróżniać danej ustawy od jej poprzedniczki, ponieważ nie obowiązują one w tym samym czasie. Ustawa zastępująca wchodzi w miejsce dotychczasowej ustawy, a poza tym obie ustawy różnią się datą i miejscem publikacji<sup>122</sup>, a w urzędowym skrócie tytułu ustawy zastępującej dodaje się dla jasności oznaczenie roku jej ustanowienia<sup>123</sup>.

Minimalnym postulatem w zakresie koncentracji prawotwórstwa jest postulat niepogarszania sytuacji, a więc ograniczania liczby aktów, które zawierają jedynie regulację fragmentaryczną. Jeśli w danym systemie prawnym określona dziedzina spraw nie jest uregulowana w sposób kompleksowy, obowiązujące w tej dziedzinie regulacje wycinkowe powinny być zastępowane przepisami dodawanymi do już istniejących ustaw ewentualnie zmieniane, nie powinno się ustanawiać nowych, wycinkowych, samodzielnych regulacji.

### 3. Konsolidowanie i kodyfikowanie

Jednym z najważniejszych sposobów realizacji postulatu koncentracji prawotwórstwa, o którym była mowa w poprzednim punkcie, jest konsolidowanie i kodyfikowanie obowiązujących przepisów. Jak w każdym przypadku kodyfikacji wiedzy, również i tu zebranie kompletu informacji na określony temat w jednym, uporządkowanym i spójnym dokumencie ma na celu ułatwienie wyszukiwania i zrozumienia tych informacji, a poprzez to – wspieranie stosowania określonej wiedzy w praktyce<sup>124</sup>. Zarówno skonsolidowanie przepisów (rozumiane jako połączenie istniejących aktów normatywnych, polegające na przeniesieniu ich przepisów do nowego aktu i ponownym ponumerowaniu i usystematyzowaniu,

<sup>121</sup> W oryginale „Ablösung”.

<sup>122</sup> Niemiecki HdR, uwaga nr 508.

<sup>123</sup> Tamże, uwaga nr 509.

<sup>124</sup> Zob. np.: M.T. Hansen, N. Nohria, T. Tierney, *What's your strategy for managing knowledge?*, „Harvard Business Review” 1999, nr 77(2), s. 106. Powołani autorzy wskazują m.in., że organizacje mogą stosować jedną z dwóch strategii zarządzania wiedzą – strategię personalizacji lub strategię kodyfikacji. Wyniki ich badań wskazują, że ta pierwsza lepiej nadaje się do wspierania rozwiązywania problemów w oparciu o wiedzę ukrytą, a ta druga – do rozwiązywania problemów w oparciu o wiedzę jawną – zob. tamże, s. 115. Strategia kodyfikacji jest zatem strategią właściwą dla zarządzania wiedzą o prawie.

bez dokonywania merytorycznych zmian w ich treści<sup>125</sup>), jak i kodyfikacja (rozumiana jako zastąpienie dotychczasowych aktów jednym spójnym, opracowanym na nowo aktem) może pełnić tak rozumianą funkcję kodyfikacji wiedzy. Obie te formy koncentracji prawotwórstwa mogą być dokonywane zarówno w sposób urzędowy, jak i prywatny. Nie negując pozytywnej roli prywatnych konsolidacji i kodyfikacji prawa w poprawianiu dostępności obowiązujących przepisów, dalsze uwagi, ze względu na zakres niniejszych rozważań, zostaną poświęcone tylko konsolidacji i kodyfikacji urzędowej.

Termin „kodyfikacja” w znaczeniu prawniczym został zaproponowany przez Jeremy’ego Benthama jako połączenie łacińskich słów *codex* (księga lub spis) oraz *facere* (zrobić)<sup>126</sup>, a więc wywodzi się od kompilowania istniejących przepisów w jednej książce. Pierwotnie kodeksami nazywano zbiory (kompilacje) istniejących przepisów. Jeszcze zachodnioeuropejskie kodeksy z XVII w. i pierwszej połowy XVIII w. były raczej konsolidacjami niż kodyfikacjami, gdyż służyły głównie skompilowaniu istniejących przepisów<sup>127</sup>. W okresie Oświecenia popularna stała się idea kodyfikacji prawa rozumianej jako zastępowanie partykularnych, fragmentarycznych praw zwyczajowych lub rozproszonych przepisów kompletnymi, spójnymi i powszechnie zrozumiałymi aktami ustawowymi. W efekcie zmieniło się podejście do roli redaktora kodeksu – od tej pory jego praca nie miała się ograniczać do zebrania i uporządkowania istniejących przepisów, ale polegała na twórczym opracowaniu koncepcji tego zbioru, a także – ujednoczeniu i uogólnieniu istniejących norm. W związku z omawianą zmianą rozwinęła się refleksja nad techniką kodyfikacyjną, rozumianą jako sztuka redagowania przepisów<sup>128</sup>. Jednym z największych propagatorów idei kodyfikacji był wspomniany J. Bentham, który sformułował projekt kompletnej kodyfikacji prawa. Pisał w nim m.in.: „kompletny zbiór: taka jest najważniejsza zasada. Czegokolwiek nie ma w kodeksie praw, nie powinno być prawem”<sup>129</sup>. Taką kompletną kodyfikację prawa w późniejszych

<sup>125</sup> W starszej literaturze tak rozumiana konsolidacja nazywana była również „inkorporacją” – zob. np.: L. Petrażycki, *Teoria...*, s. 326.

<sup>126</sup> Na podstawie: K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 31. J. Bentham użył tego zwrotu w 1815 r. w liście do cara Aleksandra I (zob.: *The Correspondence of Jeremy Bentham, Volume 8: January 1809 to December 1816*, red. S. Conway, Clarendon Press Oxford 1988, s. 468).

<sup>127</sup> Więcej na ten temat zob. np. w: L. Górnicki, *Rozwój idei kodyfikacji prawa od XVIII wieku do współczesności* (w:) *Vetera Novis Augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszcakowi*, red. S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus, t. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 286.

<sup>128</sup> Obszerne omówienie rozwoju myśli kodyfikacyjnej od XVIII do początku XX w. przedstawił B. Mertens, *Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004.

<sup>129</sup> J. Bentham, *A General View of a Complete Code of Laws* (w:) *The Works of Jeremy Bentham*, red. J. Bowring, t. I, Edinburgh 1843, s. 205.



pracach J. Bentham nazywał *Pannomion*<sup>130</sup>. Idea ta była w praktyce (przynajmniej wówczas) niewykonalna. Upowszechnił się natomiast model, w którym zostały skodyfikowane przepisy karne i cywilne, co było zasadniczą częścią pomysłu J. Benthama<sup>131</sup>. W efekcie koniec wieku XVIII i wiek XIX nazywane są okresem wielkich kodyfikacji. Ukształtował się wówczas model, w którym kodeksy tworzy się dla tradycyjnie wyodrębnionych dziedzin prawa (w pierwszej kolejności dla prawa karnego i cywilnego, zazwyczaj z podziałem na prawo materialne i procesowe) i uchwała się je w formie ustawy. Model taki funkcjonuje do dzisiaj w wielu europejskich krajach prawa stanowionego, w tym np. w Polsce.

Paradoksalnie, instytucja tak rozumianej kodyfikacji nie upowszechniła się w ojczyźnie J. Benthama. W Wielkiej Brytanii jest natomiast stosunkowo dobrze znana instytucja urzędowej konsolidacji przepisów. Gdy w jakiejś sferze obowiązuje znaczna liczba ustaw, Komisja Prawa<sup>132</sup> może zaproponować ustawę konsolidacyjną, zbierającą w jednym akcie wszystkie relewantne przepisy<sup>133</sup>. Ustawa taka może mieć charakter czystej konsolidacji (bez jakichkolwiek zmian w konsolidowanych przepisach) albo konsolidacji z poprawkami Komisji<sup>134</sup>. Poprawki takie co do zasady nie powinny mieć charakteru merytorycznego, dzięki czemu uchwalanie takiej ustawy przebiega w sposób uproszczony<sup>135</sup>.

Zarówno kodyfikacja jak i konsolidacja przepisów są rozwiązaniami znanymi i stosowanymi w prawie amerykańskim. W Nowym Jorku w połowie XIX w. powstał ruch kodyfikacji obowiązującego prawa<sup>136</sup>. W latach 1849–1897 doprowadził on do uchwalenia ustaw kodyfikujących wybrane fragmenty obowiązującego prawa w trzydziestu stanach<sup>137</sup>. Formą konsolidacji przepisów były też pochodzące z tego okresu *Revised Statutes*<sup>138</sup>, które w 1926 r. zostały zastąpione ukazującym się do

<sup>130</sup> J. Bentham, *Pannomial fragments* (w:) *The Works...*, s. 211 i nast.

<sup>131</sup> W cytowanej pracy *A General View of a Complete Code of Laws* J. Bentham poświęcił kodeksowi karnemu punkty V–VII, zaś kodeksowi cywilnemu punkty IX–XIX, co stanowiło ponad połowę całej tej pracy.

<sup>132</sup> Niezależny organ powołany w celu „wspierania reformy prawa” przez ustawę z 1965 r.

<sup>133</sup> GML, pkt 42, s. 264.

<sup>134</sup> Tamże, pkt 42.2, s. 264.

<sup>135</sup> Zob. tamże, pkt 42.6–12, s. 265–266.

<sup>136</sup> Szczegółowy opis tego ruchu zob. (w:) C.M. Cook, *The american codification movement. A study of antebellum legal reform*, Greenwood Press, Westport 1981.

<sup>137</sup> B.C. Salken, *To Codify or Not to Codify – That Is the Question: A Study of New York's Efforts to Enact an Evidence Code*, „Brooklyn Law Review” 1992, t. LVIII, nr 3, s. 651.

<sup>138</sup> Była to kompilacja wszystkich ustaw federalnych, które obowiązywały w dniu 1 grudnia 1873 r. Pierwotnie została ona opublikowana w 1875 r., a następnie, po skorygowaniu wykrytych błędów – ponownie w 1878 r., w XVIII tomie *Statutes at Large* – więcej na ten temat zob. np.: T.A. Dorsey, *Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide*, The Capitol.net, Alexandria 2006, s. 45–46.

czasów obecnych *United States Code*<sup>139</sup>. Jest to skonsolidowany zbiór prawa federalnego, publikowany w ujednoliconej wersji co sześć lat<sup>140</sup>. Zbiór ten nie jest traktowany jako akt normatywny i w przeciwieństwie do poprzedników nie jest ogłaszany w dzienniku urzędowym *Statutes at Large*. W literaturze nazywany jest nawet „niczym więcej, niż prywatnym zbiorem praw Kongresu”<sup>141</sup>. W samym kodeksie § 204 wyraźnie stanowi, że w stosunku do zebranych w nim przepisów jest on tylko dowodem *prima facie*. Nie zmienia to faktu, że w praktyce kodeks ten pełni funkcję podstawowego źródła informacji o prawie federalnym i oceniany jest jako „skuteczne narzędzie wyszukiwawcze”<sup>142</sup>. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że przepisy w omawianym zbiorze są usystematyzowane w sposób merytoryczny, a nie formalny. Struktura zbioru (podział na tytuły i rozdziały oraz ich zawartość) oraz kolejność i numeracja poszczególnych przepisów pochodzą od redakcji zbioru.

Powrót do kodyfikacji rozumianej nie jako akt tworzenia prawa, lecz jako akt jego porządkowania, można zaobserwować we współczesnej Francji, gdzie od klasycznej kodyfikacji odróżnia się „kodyfikację prawa trwale obowiązującego”<sup>143</sup>, która odpowiada opisanemu powyżej pojęciu konsolidacji. W 1948 r. utworzono we Francji komisję do spraw kodyfikacji i uproszczenia przepisów ustawowych i reglamentacyjnych<sup>144</sup>. W wyniku prac tej komisji rząd francuski przyjął w formie dekretów 40 kodeksów, będących konsolidacją dotychczasowych przepisów ustawowych i reglamentacyjnych, regulujących określoną dziedzinę spraw<sup>145</sup>. Na mocy ustawy nr 58-346 z dnia 3 kwietnia 1958 r. w sprawie stosowania wybranych kodeksów<sup>146</sup>, przepisy, które zostały uwzględnione w kodeksach wymienionych w załączniku do tej ustawy, zostały uchylone i z dniem wejścia w życie tej ustawy moc wiążącą uzyskały przepisy tych kodeksów. Dekret z 1948 r. został zastąpiony przez dekret nr 89-647 z dnia 12 września 1989 r.

<sup>139</sup> Pełna nazwa to: *Code of Laws of the United States of America*). Jest on dostępny na stronie: [www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionUSCode.action?collectionCode=USCODE](http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionUSCode.action?collectionCode=USCODE) [dostęp: 20.6.2014].

<sup>140</sup> Więcej na ten temat zob. np.: T.A. Dorsey, *Legislative...*, s. 47–57.

<sup>141</sup> „*Nothing more than Congress's own personal restatement of the law*” – T.A. Dorsey, *Legislative...*, s. 47.

<sup>142</sup> Tak np.: R.C. Berring, E.A. Edinger, *Finding the Law*, wyd. 12, Thomson West 2005, s. 130.

<sup>143</sup> W oryginale „*la codification à droit constant*”.

<sup>144</sup> Zob. dekret nr 48-800 z dnia 10 maja 1948 r. w sprawie komisji do spraw kodyfikacji i uproszczenia przepisów ustawowych i reglamentacyjnych, *Journal officiel*, s. 4627.

<sup>145</sup> W kodeksach, które konsolidują zarówno przepisy rangi ustawowej jak i reglamentacyjnej zazwyczaj wyraźnie wyodrębnia się część „ustawową” i „reglamentacyjną”. Poza tym odpowiednio do ich rangi, przepisy są oznaczane literą L (gdy mają rangę ustawy) lub L.O. (gdy pochodzą z ustawy organicznej), R (gdy pochodzą z dekretu zatwierdzonego przez Radę Stanu) lub D (gdy pochodzą z dekretu zwykłego). Dzięki tym zabiegom nie ma wątpliwości, jaka jest ranga danego przepisu oraz jaki organ jest upoważniony do jego zmiany lub uchylecia.

<sup>146</sup> *Journal officiel*, s. 3326.

w sprawie składu i funkcjonowania Wyższej Komisji Kodyfikacyjnej<sup>147</sup>. Komisji tej powierzono takie zadania jak: opracowanie programu kodyfikacji, wydawanie wytycznych w sprawie metod kodyfikacji oraz koordynowanie prac grup opracowujących poszczególne kodeksy. W latach 1989–1996 Komisja opracowała 5 kodeksów. Części legislacyjne tych kodeksów (czyli części, w których znajdują się przepisy pochodzące z ustaw) uzyskiwały moc obowiązującą na podstawie specjalnych ustaw<sup>148</sup>. Wydłużało to prace nad kodeksami. W doktrynie krytykowano poddawanie projektów kodeksów pod dyskusje w parlamencie, argumentując, że omawiany typ kodeksów nie służy ustanawianiu nowych norm prawnych, lecz porządkowaniu istniejących przepisów, i dlatego nie powinien być traktowany jako korzystanie z kompetencji prawodawczych<sup>149</sup>. Zgadzając się z tymi argumentami, parlament francuski ustawą nr 99–1071 z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie upoważnienia rządu do przyjmowania, w drodze ordonansów, przepisów ustawowych z wybranych kodeksów<sup>150</sup>, upoważnił rząd do wydania 9 kolejnych kodeksów i przejścia do nich właściwych przepisów ustawowych. Kodeksy takie miały być wprowadzane w drodze ordonansów. W ustawie podkreślono, że wyłącznie „gromadzą i porządkują przepisy” obowiązujące w danej dziedzinie i można do nich wprowadzać jedynie zmiany o charakterze redakcyjnym, konieczne do zapewnienia wewnętrznej systematyki i spójności tekstu. Taki charakter omawianych kodeksów podkreśliła również Rada Konstytucyjna, uznając, że omawiana ustawa jest zgodna z Konstytucją Republiki Francuskiej. Rada Konstytucyjna podkreśliła przy tym, że kodyfikacja dokonywana w drodze ordonansu jest zgodna z wymogami konstytucyjnymi, o ile służy wyłącznie poprawieniu dostępności i czytelności istniejących przepisów, a nie ustanawianiu nowych<sup>151</sup>. W latach 2003–2009 parlament francuski uchwalił kilka kolejnych ustaw z podobnymi rozwiązaniami<sup>152</sup>.

W wyniku przeprowadzonych prac w prawie francuskim obowiązuje obecnie ok. 70 kodeksów. Dzięki temu system prawny we Francji jest w dużej mierze

<sup>147</sup> *Journal officiel*, s. 11560.

<sup>148</sup> Zob. np. ustawę nr 92–597 z dnia 1 lipca 1992 r. w sprawie kodeksu własności intelektualnej (część legislacyjna), *Journal officiel*, s. 8801.

<sup>149</sup> Tak np.: P. Gonod, *La simplification du droit par ordonnances (w:) La confection de la loi*, red. R. Drago, Presses Universitaires de France, Paris 2005, s. 174.

<sup>150</sup> *Journal officiel*, s. 19040.

<sup>151</sup> Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 99–421 DC z dnia 16 grudnia 1999 r., *Journal officiel*, s. 19041.

<sup>152</sup> Zob. np.: art. 32–34 ustawy nr 2003–591 z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie upoważnienia rządu do upraszczania prawa (*Journal officiel*, s. 11192), art. 83–87 ustawy nr 2004–1343 z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie upraszczania prawa (*Journal officiel*, s. 20857), art. 28 i 29 ustawy nr 2007–1787 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie upraszczania prawa (*Journal officiel*, s. 20639) oraz art. 69 ustawy nr 2009–526 z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie upraszczania prawa i usprawniania procedur (*Journal officiel*, s. 7920).

skodyfikowanym. Mattias Guyomar szacuje, że współcześnie już 60% tekstów ustaw oraz 30% tekstów aktów reglamentacyjnych zostało we Francji skodyfikowanych<sup>153</sup>. Sprawia to, że obowiązujący system prawny staje się dla przeciętnego odbiorcy bardziej czytelny.

We francuskim GL podkreśla się, że tak rozumiana kodyfikacja prawa pozwała na:

- 1) stworzenie jednego dokumentu w danej dziedzinie prawa, składającego się z części ustawodawczej oraz z części reglamentacyjnych;
- 2) zebranie rozproszonych przepisów, ustawowych i reglamentacyjnych, i uporządkowanie ich w logicznym układzie, przez co stają się bardziej spójne i dostępne;
- 3) jasne przedstawienie prawa i jego aktualizowanie poprzez usuwanie przepisów przestarzałych, niespójnych lub sprzecznych z konstytucją, ze zobowiązaniami wspólnotowymi lub międzynarodowymi;
- 4) wykazanie luk w systemie prawnym i przygotowanie niezbędnych reform<sup>154</sup>.

Rozwiązania francuskie nie są jednak wolne od wad. Hervé Moysan uznaje np., że „kodyfikacja skupia się na skutkach, a nie przyczynach zła”, za które uznaje inflację przepisów oraz ich nieprecyzyjność (zwłaszcza w zakresie uchylania i zmieniania przepisów dotychczasowych). Autor ten przytacza przykłady błędów popełnionych w ramach kodyfikowania istniejących przepisów i wyraża opinię, że przyjęty we Francji model kodyfikacji nie jest w stanie sprostać postulatowi w pełni poprawnej ich konsolidacji. Zamiast niego postuluje udostępnianie wszystkich przepisów w internecie oraz utworzenie komisji, która miałaby na celu ustalanie, które przepisy obowiązują oraz inicjowanie uchylania przepisów, które stały się zbędne<sup>155</sup>. Postulaty te są słuszne, ale wbrew stanowisku H. Moysana nie przekreślają one zasadności kodyfikowania obowiązujących przepisów, ukazują jedynie, że ani kodyfikacja dokonywana w tradycyjny sposób, a więc w drodze stanowienia ustaw przez parlament, ani konsolidacja dokonywana przez ekspertów z pominięciem parlamentu, nie są rozwiązaniami prowadzącymi do zadowalających rezultatów. Komisje kodyfikacyjne, nie mając kompetencji prawodawczych, nie mogą poradzić sobie z takimi usterkami regulacji, które wymagają odpowiedniego znowelizowania przepisów. Z kolei poddawanie kodeksów klasycznym procedurom parlamentarnym grozi zniszczeniem wyników prac ekspertów przez niespójne poprawki. Konieczne jest wypracowanie rozwiązania, które połączyłoby zalety

<sup>153</sup> M. Guyomar, *Les perspectives de la codification contemporaine*, „Actualite Juridique – Droit Administratif” (AJDA) 2014, nr 7, s. 400.

<sup>154</sup> GL, pkt 1.4.2.

<sup>155</sup> H. Moysan, *La codification à droit constant ne résiste pas à l'épreuve de la consolidation*, „Droit Administratif” 2002, nr 4, s. 7.

kodyfikacji uchwalanej przez parlament z konsolidacją dokonywaną przez ekspertów<sup>156</sup>, ale wbrew stanowisku H. Moysana nie przekreśla to samej idei kodyfikacji, a szerzej ujmując tę kwestię – koncentracji prawodawstwa.

W Polsce zarówno w literaturze<sup>157</sup>, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>158</sup> podkreśla się unifikującą, integrującą i stabilizującą funkcję kodeksów, ale w praktyce liczba kodeksów od lat pozostaje niemal niezmienna<sup>159</sup>, co przy rosnącej liczbie pozostałych przepisów powszechnie obowiązujących oznacza, że stopień skodyfikowania polskiego systemu prawnego jest coraz mniejszy. W literaturze podkreśla się, że mała liczba kodeksów „wynika z polskiej tradycji kodyfikacyjnej”, która sytuuje kodeksy jako akty ogólne dla dostatecznie i trwale wykształconej dziedziny prawa, ale jednocześnie podkreśla się, że rolę przepisów konsolidujących określony dział prawa pełnią również ustawy, których tytuły rozpoczynają się od słowa „prawo” lub „ordynacja”<sup>160</sup>. Dlatego należy podzielić stanowisko polskiej Rady Legislacyjnej, która poparła tworzenie tego typu ustaw konsolidujących<sup>161</sup>. Jedną z przeszkód jest jednak brak odpowiedniej instytucji, która byłaby odpowiednikiem opisanej komisji francuskiej. W Polsce instytucje tego typu są silnie rozproszone i podporządkowane różnym ministrom. Stale funkcjonuje kilka komisji kodyfikacyjnych (prawa cywilnego<sup>162</sup>, karnego<sup>163</sup>, morskiego<sup>164</sup>, pracy<sup>165</sup>, budowlanego<sup>166</sup> oraz podatkowego<sup>167</sup>) podporządkowanych różnym mi-

<sup>156</sup> J. Wróblewski zwraca uwagę, że trzecim ważnym elementem skutecznego i poprawnego kodyfikowania obowiązującego prawa jest „doktrynalne przygotowywanie rozmaitych działów prawa do procesów porządkowania, a następnie kodyfikowania” – zob. tegoż, *Zasady...*, s. 142.

<sup>157</sup> Zob. np.: M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, PL 2006, nr 1, s. 96.

<sup>158</sup> Zob. np.: orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r. SK 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36.

<sup>159</sup> Na początku 2014 r. w Polsce obowiązywało 14 kodeksów.

<sup>160</sup> Na początku 2014 r. w Polsce obowiązywała jedna „ordynacja” oraz 38 ustaw, których tytuły rozpoczynają się od słowa „prawo”.

<sup>161</sup> M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola...*, s. 97.

<sup>162</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, Dz. U. Nr 55, poz. 476 ze zm.

<sup>163</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, Dz. U. Nr 232, poz. 2319 ze zm.

<sup>164</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2007 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego, Dz. U. Nr 69, poz. 452.

<sup>165</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Dz. U. Nr 139, poz. 1167 ze zm.

<sup>166</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, Dz. U. poz. 856.

<sup>167</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2014 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego, Dz. U. poz. 1471.

nistrom. Komisje te zajmują się opracowywaniem projektów poszczególnych kodeksów. Bardziej ogólny charakter ma Rada Legislacyjna działająca przy Prezesie Rady Ministrów<sup>168</sup>, ale jest to organ powołany przede wszystkim do opiniowania rządowych projektów ustaw. Poza komisjami kodyfikacyjnymi i Radą Legislacyjną należy jeszcze wymienić Rządowe Centrum Legislacji, które koordynuje prace legislacyjne rządu<sup>169</sup> oraz działające przy Prezesie Rady Ministrów Zespoły do Spraw: Międzynarodowego Prawa Humanitarnego<sup>170</sup> oraz Jakości Regulacji Prawnych<sup>171</sup>. Wymienione instytucje nie tworzą jednak jakiegoś przemyślanego, spójnego systemu, i żadna z nich nie została utworzona w celu systematycznego porządkowania i konsolidowania polskiego systemu prawnego<sup>172</sup>.

#### 4. Porządkowanie systemu

Dbanie o czytelność systemu prawnego poza konsolidowaniem i kodyfikowaniem obowiązujących przepisów, odbywa się również przez uchylanie przepisów, które z różnych powodów stały się niepotrzebne. Do wykrycia takich przypadków dochodzi zazwyczaj w wyniku dokonywania oceny stanu obowiązującego prawa. Jednym z najpoważniejszych przedsięwzięć tego typu była operacja ustalania zbioru obowiązujących przepisów przeprowadzona w Niemczech w latach 1958–1968. Rozpoczęła się wraz uchwaleniem ustawy z dnia 10 lipca 1958 r. w sprawie zbioru prawa federalnego<sup>173</sup>, a zakończyła wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zakończenia prac nad tym zbiorem<sup>174</sup>. Zebrane przepisy zostały ogłoszone w specjalnej edycji najważniejszego niemieckiego dziennika urzędowego – *Bundesgesetzblatt Teil III*, który stał się oficjalnym wykazem aktów prawa federalnego obowiązujących w dniu 31 grudnia 1963 r.

W niektórych krajach podobne akcje porządkowania prawa były związane z wejściem w życie nowej konstytucji. Przykładem takiego kraju jest Rumunia, w której po uchwaleniu nowej konstytucji Rada Legislacyjna przeprowadziła

<sup>168</sup> Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania, Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 21.

<sup>169</sup> Zob. zarządzenie Nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji, M.P. Nr 27, poz. 448 ze zm.

<sup>170</sup> Zob. zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2004 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Międzynarodowego Prawa Humanitarnego, M.P. Nr 23, poz. 402 ze zm.

<sup>171</sup> Zob. zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie Zespołu do Spraw Jakości Regulacji Prawnych, M.P. Nr 46, poz. 633.

<sup>172</sup> Więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, *Instytucjonalne problemy polskiego procesu ustawodawczego i ich wpływ na jakość tworzonego w Polsce prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2010, nr 4, s. 42.

<sup>173</sup> *Bundesgesetzblatt I*, nr 22, s. 437.

<sup>174</sup> *Bundesgesetzblatt I*, nr 98, s. 1451.

ocenę obowiązującego stanu prawnego. Na tej podstawie opracowano projekty 6 ustaw derogacyjnych, na mocy których uchylono 1752 akty normatywne. W ten sposób radykalnie uporządkowano informację o obowiązującym w Rumunii stanie prawnym i ukazujący się tam skorowidz obowiązującego prawodawstwa liczył po tych zmianach ok. 200 stron<sup>175</sup>.

W Polsce największe prace nad porządkowanie systemu obowiązujących przepisów prawnych prowadzono w dwudziestoleciu międzywojennym<sup>176</sup> oraz w latach 60. i 70. XX w.<sup>177</sup> Prace te były związane przede wszystkim z kodyfikacją obowiązujących przepisów, a w tym drugim okresie również z uchylaniem ogromnej liczby przepisów resortowych<sup>178</sup>. Jednak ani po przemianach ustrojowych w 1989 r., ani po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. nie przeprowadzono szeroko zakrojonej akcji porządkowania prawa powszechnie obowiązującego w Polsce<sup>179</sup>. Jeszcze w latach 90. XX w. Rada Legislacyjna dokonywała okresowych ocen stanu prawa w określonych dziedzinach<sup>180</sup>, ale w obecnie obowiązujących przepisach obowiązek dokonywania takich ocen został zastąpiony obowiązkiem dokonywania „ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych” i w praktyce nie ma obecnie w Polsce przepisów, które nakładałyby na jakikolwiek organ obowiązek dokonywania oceny obowiązującego stanu prawnego. Nigdy też nie przeprowadzono w Polsce takiej całościowej oceny obowiązującego prawa, jakiej dokonano w Niemczech czy w Rumunii.

<sup>175</sup> J. Falski, *Rada Legislacyjna w Rumunii*, PL 2003, nr 6, s. 57.

<sup>176</sup> Zob. np.: M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, nr 1/2, s. 285.

<sup>177</sup> Omówienie tych działań zob. np. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1983, s. 149–154.

<sup>178</sup> Szczegółowe dane liczbowe zob. np. K. Siarkiewicz, *Porządkowanie...*, PiP 1970, nr 10, s. 527.

<sup>179</sup> Jedyną tego typu analizę przeprowadzono w stosunku do wewnętrznie obowiązujących aktów prawnych Rady Ministrów. Jej efektem było wydanie dwóch niepublikowanych uchwał Rady Ministrów z dnia 11 maja 1999 r. – uchwały nr 41/99 w sprawie uznania niektórych niepublikowanych uchwał Rady Ministrów i jej organów za nieobowiązujące oraz uchwały nr 42/99 w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych niepublikowanych uchwał Rady Ministrów i jej organów.

<sup>180</sup> Obowiązek dokonywania takich ocen był wyrażony w obowiązujących w tamtym czasie rozporządzeniach określających zadania Rady Legislacyjnej.

### Rozdział III

## Aktu normatywny jako komunikat o ustanowieniu norm prawnych

### 1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych warunków skutecznego stanowienia norm prawnych jest uzewnętrznienie oświadczenia woli przez prawodawcę. Jeśli norma prawna ma być wzorcem intersubiektywnej oceny danego postępowania, wzorzec ten musi być na tyle dostępny, by umożliwiać jej dokonanie. Dlatego norma musi zostać uzewnętrzniona, a nie tylko pomyślana. Z tego punktu widzenia uzewnętrznienie woli przez prawodawcę wynika z istoty prawa<sup>181</sup>. Stanowienie prawa wymaga więc sformułowania określonego komunikatu, który w krajach objętych rozważaniami jest komunikatem pisemnym. Takimi pisemnymi komunikatami, które w przemyślany sposób integrują określoną grupę przepisów prawnych, są akty normatywne. Zawierają one zarówno informacje o fakcie ustanowienia norm prawnych, jak i treść przepisów wyrażających te normy<sup>182</sup>. Komunikaty są składnikami rozbudowanego systemu zawierającego tysiące innych aktów prawnych. Dlatego każdy z nich powinien być tak sformułowany, by można go było odróżnić od innych komunikatów i w ten sposób umożliwić jego wyszukiwanie i powoływanie. Komunikat ten składa się z większej lub mniejszej liczby zdań, które odgrywają zróżnicowane role – część z nich wyraża normy postępowania, a część – normy odnoszące się do tych pierwszych (tzw. metanormy). Z tego punktu widzenia również wewnętrzna struktura aktu normatywnego nie jest bez znaczenia dla pełnionych przez niego funkcji informacyjno-wyszukiwawczych. Wszystkie te aspekty można (i należy) analizować pod kątem informacyjnej funkcji komunikatu, jakim jest akt normatywny.

Normy prawne są ustanawiane w określonych celach praktycznych. Akty normatywne, w których te normy zostały wyrażone, mają na celu przekazanie informacji o nich, umożliwiając w ten sposób osiągnięcie celów samych norm. Są narzędziem, za pomocą którego osiąga się wyznaczone przez prawodawcę cele.

---

<sup>181</sup> Tak np.: J. Sommer, *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1972, nr 163, s. 167.

<sup>182</sup> Tak również np. J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, RPEiS 1988, nr 3, s. 33.



Takie wypowiedzi zostały nazwane przez Janusza Lalewicza funkcjonalnymi<sup>183</sup>. Są opracowywane, przechowywane i udostępniane w określonym celu – jako narzędzie porozumiewania się członków danej społeczności w sprawie podejmowanych działań. Uczestnikami procesów informacyjnych są członkowie danej społeczności, którzy w procesach stanowienia, stosowania i przestrzegania prawa pełnią określone funkcje. Komunikacyjna analiza przyjętych współcześnie metod redagowania aktów normatywnych musi zatem dotyczyć dwóch aspektów: na ile metody te pozwalają na precyzyjne i zrozumiałe dla odbiorców wyrażenie intencji prawodawcy, a także – na ile umożliwiają one jednoznaczne powoływanie i łatwe odnajdywanie fragmentów, które wyrażają normy prawne, których poszukuje odbiorca<sup>184</sup>.

Współcześnie funkcję identyfikacyjno-wyszukiwawczą w danym akcie normatywnym mogą pełnić nie tylko jego tytuł czy numer, ale również informacja o dzienniku urzędowym, w którym akt ten został ogłoszony, a także słowa zawarte w treści tego aktu. Wyszukiwanie aktów normatywnych za pomocą słów występujących w ich treści jest możliwe tylko przy założeniu, że pozwala na to technologia użyta do zapisania danego tekstu. W praktyce chodzi tu więc o korzystanie z elektronicznych źródeł informacji o prawie<sup>185</sup>. Nie pozostaje to bez znaczenia dla pracy redaktora tekstu aktu normatywnego, trzeba bowiem pamiętać, że to właśnie wyszukiwanie za pomocą określania słów występujących w danym akcie staje się współcześnie najpopularniejszym sposobem szukania aktów normatywnych. Jest to wynikiem upowszechniania się wyszukiwarek internetowych, których działanie opiera się właśnie na takim mechanizmie<sup>186</sup>.

Jeśli zatem analizujemy proces redagowania tekstu aktu normatywnego jako redagowanie pisemnego komunikatu informującego o normach ustanowionych przez prawodawcę, to ważny jest nie tylko sposób oznaczania całego aktu oraz

---

<sup>183</sup> J. Lalewicz, *Podstawy funkcjonalnej typologii wypowiedzi (w:) Semantyka tekstu i języka*, red. M.R. Mayenowa, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 74.

<sup>184</sup> W powyższym ujęciu dominuje ujęcie prakseologiczne, ale w literaturze słusznie podkreśla się, że system prawa powinien być tak skonstruowany, by umożliwiać zainteresowanym odnajdywanie odpowiedzi na pytania prawne w możliwie najdogodniejszy sposób, wynika również z zasady demokratycznego państwa prawa zob. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej (w:) Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 74.

<sup>185</sup> Choć nawet w takich źródłach możliwość przeszukiwania treści dokumentów nie zawsze jest zapewniona. Przykładowo wśród rozwiązań funkcjonujących w Polsce możliwości takiej nie zapewnia ani oficjalna strona Dziennika Ustaw (<http://www.dziennikustaw.gov.pl>), ani Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu (<http://isap.sejm.gov.pl>).

<sup>186</sup> Więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka...*, s. 185–190.

sposób redagowania poszczególnych przepisów prawnych, ale również sposób oznaczania przepisów i ich systematyzowania w ramach danego aktu.

## 2. Nadawanie tytułów aktom normatywnym

### 2.1. Uwagi ogólne

Tytuły są charakterystycznym elementem komunikatów pisemnych. Nie występują one w większości komunikatów oralnych. Choć nie jest tak, że każdy komunikat pisemny jest opatrzony tytułem, można uznać, że tytuły, wraz z omawianymi poniżej ich funkcjami, są tworem technologii pisma<sup>187</sup>. Komunikaty pisemne, w przeciwieństwie do komunikatów przekazywanych ustnie, nie mają charakteru jednorazowego. Z założenia mogą być odtwarzane wielokrotnie. Dlatego muszą być, używając słów W. Cyrula, „wyodrębnialne z całego systemu komunikatów”<sup>188</sup>, muszą zatem posiadać cechy, które pozwalają na ich efektywną identyfikację.

Współczesne zasady opatrywania dzieł pisemnych tytułami są wynikiem długiej ewolucji. W starożytności i średniowieczu tytuł książki umieszczono zazwyczaj na końcu dzieła w kolofonie<sup>189</sup>, często po słowie *explicit* (z łac. rozwinąć), które pochodziło z czasów, gdy książki nie miały formy kodeksu, lecz zwoju<sup>190</sup>. W kolofonie informowano głównie o okolicznościach powstania danego egzemplarza (np. kto, kiedy i na czyje zlecenie sporządził dany rękopis), rzadziej zaś o jego autorze i tytule. Były to informacje bardziej przydatne dla zarządzającego określoną biblioteką niż dla poszukujących wiedzy, która została zgromadzona w dostępnych w tej bibliotece księgach. Słowem *titulus* określano w średniowieczu skrawek pergaminu doczepiony do rękopisu, który ułatwiał wyszukanie rękopisu w bibliotece<sup>191</sup>. Karta tytułowa książki, jaką dzisiaj znamy, pojawiła się pomiędzy 1475 a 1480 r. i upowszechniła się na przełomie XV i XVI w.<sup>192</sup>, w dużej

<sup>187</sup> Zwrócił na to uwagę również F. Studnicki, *System tytułów w aktach normatywnych* (w:) *Szkice z teorii prawa i szczególnych nauk prawnych ofiarowane Profesorowi Zygmuntowi Ziemińskiemu*, praca zbiorowa, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 187.

<sup>188</sup> W. Cyrul, *Wpływ...*, s. 142.

<sup>189</sup> Tak np.: H. Szwejkowska, *Książka drukowana XV–XVIII wieku. Zarys historyczny*, PWN, Wrocław–Warszawa 1975, s. 60.

<sup>190</sup> Tak m.in.: K. Rzewuski, *Księgozawstwo*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1991, s. 42 i 57.

<sup>191</sup> Tak np.: K. Głombiowski, H. Szwejkowska, *Książka rękopiśmienna i biblioteka w starożytności i średniowieczu*, wyd. 2, PWN, Warszawa 1979, s. 28.

<sup>192</sup> L. Febvre, H.J. Martin, *Narodziny książki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 132. Podobnie: H. Szwejkowska, *Książka...*, s. 68.

mierze jako remedium na wzrastającą liczbę książek, co wynikało z upowszechnienia się druku.

W literaturze prawniczej świadomość roli, jaką w procesach identyfikacji i wyszukiwania aktów normatywnych odgrywają ich tytuły, jest dosyć dobrze ugruntowana. W polskiej literaturze prawniczej stosunkowo najwięcej uwagi poświęcił tytułom aktów normatywnych F. Studnicki, który wyróżnił 4 funkcje, jakie pełnią one w stosunku do danego aktu<sup>193</sup>. Pierwszą z nich nazwał funkcją desygnacyjną – tytuł aktu normatywnego oznacza dany akt, jest jego nazwą<sup>194</sup>. W tym kontekście Jacek Mazur trafnie zauważył, że funkcja ta nie tylko umożliwia wyszukiwanie danego aktu prawnego, ale również jego powoływanie w innych aktach<sup>195</sup>. Drugą funkcję F. Studnicki nazwał funkcją delimitacyjną – tytuł danego aktu (komunikatu) odgranicza go od innych tego typu aktów (komunikatów)<sup>196</sup>. Na ten aspekt zwrócił uwagę również Andrzej Gwiżdż, stwierdzając, że „tytuł ustawy (...) spełnia (...) funkcję znaku, który informuje tak o związku części z całością, jak i o wyraźnych granicach wyodrębnienia tej części”<sup>197</sup>. Trzecia funkcja polega na opisywaniu treści danego aktu – F. Studnicki nazwał ją funkcją deskrypcyjną. Wreszcie czwarta, nazwana przez niego autosemantyczną, polega na tym, że w niektórych przypadkach tytuły uprawniają do określonej interpretacji przepisów danego aktu<sup>198</sup>.

Wypracowana przez F. Studnickiego typologia wydaje się poprawna i wyczerpująca. Można zatem uznać, że od strony teoretycznej kwestia funkcji tytułów aktów normatywnych jest opracowana w wystarczającym stopniu. Dlatego zadaniem dalej przedstawionych uwag będzie raczej ustalenie, jak wymienione funkcje realizowane są w praktyce.

Jeszcze na początku XIX w. większość aktów normatywnych nie zawierała tytułu we współczesnym rozumieniu. Treść aktu normatywnego zazwyczaj rozpoczynała się od określenia prawodawcy. Odpowiednik współczesnych tytułów pojawił się pierwotnie w spisach treści dziennika urzędowego, w którym ogłoszono dany

<sup>193</sup> Zob.: F. Studnicki, *System...*, s. 197.

<sup>194</sup> Tamże.

<sup>195</sup> J. Mazur, *Tytuł normatywnego aktu prawnego*, „Organizacja. Metody. Technika” 1988, nr 3, s. 14.

<sup>196</sup> F. Studnicki, *System...*, s. 197.

<sup>197</sup> A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej (Studia nad prawem konstytucyjnym. Dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze)*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 1997, nr 257, s. 109.

<sup>198</sup> F. Studnicki podał tu przykład tytułu VI Kodeksu cywilnego „Czyny niedozwolone” – poszczególne przepisy tego tytułu nie powtarzają informacji, że dotyczą „czynów niedozwolonych”, o zaliczeniu danego czynu do tej kategorii przesądza więc umieszczenie tego przepisu w jednostce systematyzacyjnej o takim właśnie tytule. Zob.: F. Studnicki, *System...*, s. 199–200.

akt<sup>199</sup>. Inaczej było jedynie w przypadku ustaw konstytucyjnych<sup>200</sup>, kodeksów<sup>201</sup> itp. W połowie XIX w. pojawiło się rozwiązanie polegające na tym, że pochodzący ze spisu treści tytuł określający przedmiot aktu był umieszczany w nagłówku strony dziennika urzędowego, na której zaczynał się dany akt prawny. Na tej samej stronie znajdował się zatem tytuł oryginalny, składający się głównie z określenia władcy, oraz mniej widoczny tytuł określający przedmiot danego aktu<sup>202</sup>.

W wyniku ewolucji przyjętych zasad redagowania tekstu aktu normatywnego w wielu krajach upowszechniło się rozwiązanie polegające na tym, że tytuł, zawierający m.in. informacje o przedmiocie tego aktu, jest obligatoryjną częścią składową tekstu aktu normatywnego. W Polsce obowiązuje do tego § 14 ust. 1 pkt 1 ZTP. W niemieckim HdR część poświęcona tytułowi rozpoczyna się od nakazu, w myśl którego „Każda ustawa pierwotna musi mieć tytuł” oraz od stwierdzenia, że „należy on do urzędowego tekstu ustawy”<sup>203</sup>. Na konieczność opatrywania aktu normatywnego tytułem wskazuje również francuski GL<sup>204</sup>, włoski RRFTTL<sup>205</sup> czy unijny WPP<sup>206</sup>. W świetle powyższych uwag o znaczeniu informacyjno-wyszukiawczym tytułu upowszechnienie się takiej zasady należy uznać za w pełni uzasadnione.

Tytuł aktu normatywnego może zawierać następujące informacje: 1) rodzaj danego aktu; 2) przedmiot regulacji zawartych w tym akcie; 3) organ, który go ustanowił; 4) datę jego ustanowienia, 5) numer tego aktu.

## 2.2. Określenie rodzaju aktu

Pierwszy element tytułu aktu normatywnego służy do wskazania, z jakim rodzajem aktu mamy do czynienia, co jest istotne m.in. z tego powodu, że większość

---

<sup>199</sup> Np. ukaz carski opublikowany na s. 5 w Dzienniku Praw nr 180 rozpoczyna się od zwrotu „z Bożej Łaski My Aleksander II, Cesarz i Samowładca Wszech Rosyji, Król Polski, Wielki Książę Finlandzki, etc., etc.”, po czym następuje preambuła, a następnie tekst poszczególnych przepisów. Dopiero ze spisu treści dowiadujemy się, że jest to „Ukaz Jego Cesarsko Królewskiej Mości określający Władzę Namiestniczą i zakres Władzy Cywilnej w Królestwie Polskiem. w Carskim Siele, dnia 27 maja (8 czerwca) 1862 roku”.

<sup>200</sup> Zob. np.: Ustawa Konstytucyjna Xięstwa Warszawskiego, Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego] z 1810 r., t. I, nr 1, s. II.

<sup>201</sup> Zob. np.: Kodex Cywilny Królestwa Polskiego, Dziennik Praw [Królestwa Polskiego] z 1825 r., t. X, nr 41, s. 3.

<sup>202</sup> Zob. np.: ukaz carski z dnia 2 marca (19 lutego) 1864 r. o urządzeniu włościan, Dziennik Praw [Królestwa Polskiego], t. LXII, nr 187, s. 5. Na centralnym miejscu strony tytułowej tego aktu znajduje się rozbudowane określenie organu wydającego akt, ale w nagłówku tej strony napisano małą pochyloną czcionką: „Ukaz o urządzeniu Włościan”.

<sup>203</sup> HdR, uwaga nr 321 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>204</sup> GL, pkt 3.1.3 w wersji z 24 listopada 2012 r.

<sup>205</sup> RRFTTL, rozdział 1, pkt a).

<sup>206</sup> WPP, uwaga nr 7, s. 24.

współczesnych systemów prawa stanowionego ma charakter hierarchiczny. Informacja o tym, że w danym przypadku mamy do czynienia np. z ustawą, a nie innym rodzajem aktu prawnego, współcześnie jest traktowana jako najważniejsza informacja o danym akcie i z reguły umieszczana w pierwszej linii tytułu danego aktu<sup>207</sup>. Informacyjnie odróżnia to akty danego rodzaju od wszystkich innych aktów prawnych, a odbiorcy informacji nie mają wątpliwości, z jakim rodzajem aktu mają do czynienia.

Informacja o rodzaju aktu normatywnego powinna być zgodna z ustrojowym nazewnictwem danego aktu. Dlatego współcześnie nie dopuszcza się stosowania różnego rodzaju opisowych określeń uzupełniających ten fragment tytułu, choćby wносиły one określoną wartość informacyjną<sup>208</sup>. Dzięki temu nie powstaje wrażenie, że w danym systemie funkcjonują różne odmiany danego rodzaju aktu normatywnego.

### 2.3. Informacja o organie wydającym dany akt

Drugim elementem tytułu może być określenie organu, który wydał dany akt. Z informacyjnego punktu widzenia jest to niezbędne tylko wtedy, gdy informacja ta nie wynika jednoznacznie już z samego rodzaju aktu. Dlatego w tytułach ustaw w wielu krajach (np. w Polsce, w Niemczech, we Francji, w Austrii) pomija się określenie organu uchwalającego, gdyż jest nim tylko określony konstytucyjnie organ parlamentarny.

W niektórych krajach uznano, że informacja o organie wydającym dany akt nie jest tak ważna, jak określenie rodzaju aktu i nie jest podawana w tytule aktu nawet w przypadku aktów wykonawczych (np. w przypadku dekretów we Francji czy rozporządzeń w Niemczech). W wielu krajach przyjęto jednak, że określenie organu wydającego akt należy do tytułu danego aktu wykonawczego. W Polsce § 120 ust. 1 pkt 2 ZTP wyraźnie nakazuje zamieszczać w drugim wierszu tytułu nazwę organu wydającego dany akt. Podobny nakaz został wyrażony w austriackim LR<sup>209</sup> oraz w przewodniku dotyczącym redagowania aktów prawa UE<sup>210</sup>.

<sup>207</sup> Tak np. § 16 pkt 1 polskich ZTP, uwaga nr 327 w niemieckim HdR, uwaga nr 100 w austriackim LR, uwaga nr 8.9 w unijnym WPP.

<sup>208</sup> Do takich dodatkowych określeń należą np. zwroty „tymczasowa”, albo „zasadnicza” – zob. np.: ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. U. Nr 65, poz. 395); zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz. U. Nr 63, poz. 371).

<sup>209</sup> LR, pkt 100.

<sup>210</sup> Zob. unijny WPP, wytyczna 8.9 punkt 3, s. 26.

## 2.4. Data aktu

Trzecim elementem tytułu aktu normatywnego może być informacja o dacie tego aktu. Podobnie jak informacja o organie wydającym, nie jest to informacja powszechnie ujmowana w tytule aktu normatywnego (nie zamieszcza się jej np. w tytułach aktów normatywnych w Austrii<sup>211</sup>). W większości krajów prawa stanowionego informacja ta jest jednak umieszczana w tytule (tak jest np. w Polsce<sup>212</sup>, w Niemczech<sup>213</sup> czy we Francji<sup>214</sup>). Podaje się ją również w tytułach aktów prawa unijnego<sup>215</sup>. W tych systemach, w których informację tę zamieszcza się w tytule aktu normatywnego, należy przyjąć, że chodzi tu o datę „ustanowienia” danego aktu normatywnego. O ile ustalenie dnia, w którym doszło do „ustanowienia” aktu normatywnego wydawanego przez organ jednoosobowy, zazwyczaj nie jest problematyczne, o tyle jest to trudniejsze w przypadku niektórych aktów ustanawianych przez organy kolegialne, szczególnie zaś w przypadku ustaw.

W niektórych państwach zachodnioeuropejskich kontynuuje się rozwiązanie nawiązujące do koncepcji promulgacji wypracowanej na przełomie XIX i XX. w., zgodnie z którym datą ustawy jest data ostatniej czynności związanej z jej tworzeniem. Zazwyczaj jest to data podpisania przez prezydenta. Tak jest np. w Niemczech<sup>216</sup> i Francji<sup>217</sup>. W Polsce podobne rozwiązanie stosowano przed II wojną światową<sup>218</sup>. Później, w związku z likwidacją urzędu prezydenta oraz drugiej izby parlamentu, przyjęto, że datą ustawy jest data głosowania w Sejmie. Sytuację skomplikowało odtworzenie obu wspomnianych instytucji w 1989 r. Równocześnie z tą zmianą ustrojową nie wprowadzono żadnych przepisów, które regulowałyby, w jaki sposób ustala się datę ustawy. W praktyce przyjmuje się, że datą tą jest dzień uchwalenia ustawy przez Sejm. Gdy uchwaloną przez Sejm ustawę przesyła się do Senatu, w jej tytule jest zamieszczona data. W niektórych przypadkach data ta ulega później zmianie. W polskiej praktyce przyjęło się, że dzieje się tak wtedy, gdy Senat zaproponował poprawki, a Sejm przyjął chociażby jedną z nich (w takiej sytuacji datą ustawy staje się dzień, w którym Sejm zakończył głosowanie nad poprawkami), a także wtedy, gdy prezydent odmówił podpisania

<sup>211</sup> LR, pkt 100.

<sup>212</sup> Zob. § 16 pkt 2 i § 120 ust. 1 pkt 3 polskich ZTP.

<sup>213</sup> Zob. niemiecki HdR, uwaga nr 349.

<sup>214</sup> Francuski GL, pkt 3.1.3 w wersji z 24 listopada 2012 r.

<sup>215</sup> Zob. unijny WPP, wytyczna nr 8.9 punkt 4), s. 26.

<sup>216</sup> Zob. niemiecki HdR, uwaga nr 349.

<sup>217</sup> Zob. francuski GL, pkt 3.1.3 w wersji z 24 listopada 2012 r.

<sup>218</sup> Zgodnie z § 12 ust. 1 zdanie drugie polskich Zasad techniki prawodawczej z 1939 r. „po podpisaniu aktu przez Prezydenta Rzeczypospolitej tytuł uzupełniano o datę podpisu i stawała się ona wówczas drugą częścią tego tytułu. Zasady te stanowiły załącznik do zarządzenia nr 563/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r., Warszawa 1939.

ustawy, przekazując ją Sejmowi w celu ponownego rozpatrzenia, a Sejm ponownie ją uchwalił (w takim przypadku datą ustawy staje się dzień, w którym ustawa została ponownie uchwalona)<sup>219</sup>. Z informacyjnego punktu widzenia rozwiązanie to ma pewien mankament – osoba szukająca danej ustawy, i wykorzystująca w procesie wyszukiwania informację o dacie pierwotnego uchwalenia tej ustawy przez Sejm, może jej nie odnaleźć, jeśli data ta została później zmieniona. Alternatywne rozwiązania nie są jednak pod tym względem znacząco lepsze. Opisane powyżej rozwiązanie stosowane w wielu innych krajach europejskich, polegające na tym, że datą ustawy jest dzień, w którym podpisał ją prezydent, również nie daje możliwości odszukania ustawy osobie, która będzie jej szukała według daty jej uchwalenia przez Sejm. Inne rozwiązanie (stosowane w XIX w., gdy akty ustawodawcze najwyższych władz w Królestwie Polskim wymagały zatwierdzenia przez władze zaborcze) polegające na nadawaniu ustawie kilku dat<sup>220</sup>, wydaje się zbyt skomplikowane, by znalazło zastosowanie w praktyce.

## 2.5. Numer aktu

W wielu krajach elementem tytułu aktu normatywnego jest również jego numer. Przykładowo we Francji numerowane są ustawy, ordonanse i dekrety. Numery nadaje sekretariat generalny rządu przed ogłoszeniem aktu. Numer taki składa się z roku i numeru porządkowego. Nie numeruje się decyzji, zarządzeń oraz aktów indywidualnych, które opatruje się wyłącznie datą i podpisem<sup>221</sup>.

Jednym z najbardziej znanych przykładów prawodawstwa, w którym numery aktów normatywnych odgrywają znaczącą rolę identyfikacyjno-wyszukiwawczą jest prawo UE. Zgodnie z unijnym WPP pełny tytuł aktu prawnego UE zawiera jego numer<sup>222</sup>. Numer ten składa się z trzech elementów: roku publikacji (w przypadku dyrektyw – roku przyjęcia), numeru porządkowego oraz skrótu „UE”, „Euratom” lub „WPZiB”<sup>223</sup>. Dyrektywom numery nadaje Sekretariat Generalny Rady, zaś pozostałym aktom UE – Urząd Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej<sup>224</sup>. Taki numer ma charakter porządkowy, w przeciwieństwie do słownego numerowania dyrektyw dotyczących określonej materii (zob. uwagi dotyczące tej kwestii w następnym punkcie).

Wyszukiwanie aktu normatywnego za pomocą numeru jest popularnym sposobem szukania, gdyż przy stosunkowo krótkiej instrukcji wyszukiwawczej

<sup>219</sup> Szerzej zob. G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 143 i nast.

<sup>220</sup> Zob. np. powoływany już ukaz z dnia „27 maja (8 czerwca) 1862 roku”.

<sup>221</sup> GL, pkt 3.1.3.

<sup>222</sup> Zob. WPP, wytyczna nr 8.9 punkt 3), s. 26.

<sup>223</sup> Unijny MPR, s. 26–27.

<sup>224</sup> Tamże.

daje bardzo precyzyjne wyniki. Mimo to w Polsce numerowanie aktów nie jest powszechnie stosowane. Od 200 lat bowiem akty powszechnie obowiązujące są ogłaszane w dziennikach urzędowych i dzięki temu osoby poszukujące informacji prawnych zyskały popularny zamiennik dla numeru aktu prawnego – oznaczenie składające się z rodzaju dziennika urzędowego, rocznika i pozycji, pod jaką dany został opublikowany<sup>225</sup>. Gdy pojawiły się elektroniczne systemy informacji o prawie, wyszukiwanie aktów na podstawie tego właśnie oznaczenia stało się jednym z podstawowych narzędzi wyszukiwawczych<sup>226</sup>.

Słabością numeru jako oznaczenia aktu normatywnego jest to, że nie przekazuje on żadnych informacji o treści aktu. O ile zatem dobrze pełni funkcję identyfikującą, o tyle bardzo słabo – informacyjną. Dlatego np. w 1957 r. w Stanach Zjednoczonych zrezygnowano z numerowania aktów Kongresu – uznano bowiem, że numery wprawdzie są krótkie i jednoznaczne, ale „nie dają żadnej informacji o zawartości danego aktu normatywnego”<sup>227</sup>.

## 2.6. Określenie przedmiotu aktu

W tych systemach prawa stanowionego, w których nie numeruje się aktów normatywnych (albo nie stosuje się innych, zbliżonych do numerów oznaczeń) niemal cały ciężar sprawowania przez tytuły omówionych powyżej funkcji spoczywa na ostatniej części tytułu, określającej przedmiot danego aktu normatywnego<sup>228</sup>. Ta część tytułu aktu normatywnego powinna być unikalna, łatwa do zapamiętania, wygodna do powoływania a jednocześnie reprezentatywna dla treści oznaczonego danym tytułem aktu normatywnego. Powinna zatem być tak krótka, jak to możliwe bez uszczerbku dla jej reprezentatywności. Jej celem jest adekwatnie zapowiadać i reasumować treść danego aktu.

W praktyce można zauważyć pewien konflikt pomiędzy pełnieniem funkcji identyfikującej (ułatwianiu wyszukiwania i powoływania danego aktu normatywnego) a pełnieniem funkcji informacyjnej (przekazywaniu wiadomości o przedmiocie danego aktu). Pełnieniu tej pierwszej sprzyja bowiem jak najkrótsze ujęcie tytułu aktu normatywnego. Przyjmuje się, że tytuł powinien być tak krótki, jak to możliwe, bez uszczerbku dla adekwatności w stosunku do reprezentowanego przez

<sup>225</sup> Jest znamienne, że numerowanie aktów normatywnych w Polsce pojawia się na poziomie aktów wewnętrznie obowiązujących oraz niektórych aktów prawa miejscowego, a więc aktów, które albo do dzisiaj nie są ogłaszane w sposób urzędowy, albo są w ten sposób ogłaszane od niedawna.

<sup>226</sup> Więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza...*, s. 160.

<sup>227</sup> R.E.B. Strause, A.R. Benett, C.B. Tully, A.D. Bellis, E.R. Fidell, *How Federal Statutes Are Named*, „Law Library Journal” 2013, nr 105, s. 15.

<sup>228</sup> Również w poligrafii zwraca się uwagę na to, że „ciężar tytułu leży na najszerszym wierszu” – zob. np.: J. Kuglin, *Poligrafia książki*, Ossolineum, Wrocław 1964, s. 112.



niego aktu. Zgodnie z § 18 ust. 1 polskich ZTP „przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści”. Jest zatem niedopuszczalne, by wymagana zwięźłość tytułu została osiągnięta w ten sposób, że tytuł będzie sygnalizował tylko część materii, która została uregulowana w danym akcie normatywnym<sup>229</sup>. Tytuł powinien reprezentować całą treść zawartą w danej ustawie, co w zestawieniu z wymogiem zwięźłości oznacza konieczność reprezentowania treści w sposób hasłowy. W niemieckim HdR zaleca się używać w tej części „trafnych pojęć, pozwalających rozpoznać przedmiot regulacji i wyszukać daną ustawę pierwotną” oraz podkreśla się, że wystarczy to uczynić właśnie w sposób hasłowy<sup>230</sup>. Zakazuje się przy tym powtarzania w tej części tytułu istotnej treści regulacji ustawy, ponieważ utrudnia to powoływanie ustawy tak zatytułowanej<sup>231</sup>.

Z omawianego punktu widzenia wynika, że błędem jest każdy przypadek używania w tytułach wyrazów, które informacyjnie nic nie wnoszą do tytułu. W praktyce, zwłaszcza przy redagowaniu tytułów aktów wykonawczych, problemem jest dodawanie do tytułu takich wyrazów jak „uchwalenie”, „ustanowienie” czy „zasady”. Informacyjnie tytuł „uchwała w sprawie ustanowienia zasad przyznawania ...” nie przekazuje więcej informacji niż tytuł „uchwała o przyznawaniu...”, tak więc fragment „ustanowienia zasad” jest zbędny. Zwłaszcza że zwroty takie jak „ustanawia się”, „uchwała się” czy „zarządza się” i tak występują w części wstępnej tekstu każdego polskiego aktu wykonawczego<sup>232</sup>.

Jednym z praktycznych problemów związanych z redagowaniem tytułów aktów normatywnych jest kwestia unikalności tytułów. Często zdarza się, że prawodawca wydaje kolejny akt w określonej materii. W takich sytuacjach w niektórych prawodawstwach w celach informacyjno-identyfikacyjnych do tytułu aktu dodaje się informację o tym, że jest to kolejny już akt w danej materii. W Niemczech rozwiązanie takie stosuje się w przypadku ustaw zmieniających tę samą ustawę pierwotną<sup>233</sup>, a w prawodawstwie unijnym niekiedy oznacza się w ten sposób kolejne dyrektywy dotyczące tej samej materii<sup>234</sup>. Takie rozwiązanie zwraca odbiorcy uwagę na to, że dany akt nie jest jedynym w historii aktem dotyczącym określonej kwestii. Pomaga również odróżniać od siebie poszczególne akty zawierające regulacje dotyczące określonych zagadnień.

<sup>229</sup> Podobnie: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 62.

<sup>230</sup> HdR, uwaga nr 328 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>231</sup> Tamże.

<sup>232</sup> Zob. § 121 ust. 3 polskich ZTP.

<sup>233</sup> Więcej na ten temat: HdR, uwagi nr 522–526.

<sup>234</sup> Przykładem takiego aktu jest np. Jedenasta Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. dotycząca wymogów ujawniania informacji odnośnie do oddziałów utworzonych w Państwie Członkowskim przez niektóre rodzaje spółek podlegające prawu innego państwa, Dz. Urz. UE L Nr 395, s. 36 ze zm.

W polskich ZTP przewiduje się dwie formy określania przedmiotu aktu w jego tytule. Najczęściej wykorzystywane są określenia opisowe. Zgodnie z ZTP opisowe tytuły ustaw rozpoczynają się od słowa „o”<sup>235</sup> (np. „o lasach”), a opisowe tytuły aktów wykonawczych rozpoczynają się od słów „w sprawie”<sup>236</sup>. To drugie rozwiązanie z punktu widzenia informacyjnego jest mniej poprawne, gdyż wyraz „sprawa” nie jest spójnikiem i nie jest pomijany w wyszukiwaniu pełnotekstowym. W efekcie to, czy użytkownik danej prawniczej bazy danych odnajdzie dany akt, szukając go za pomocą wyszukiwania słów w tytule tego aktu, zależy od sposobu redagowania tytułów przez redakcję tej bazy<sup>237</sup> oraz tego, czy użytkownik sformułował swoje zapytanie zgodnie z tym sposobem. Również z punktu widzenia odbiorcy informacji posługiwanie się określeniem „w sprawie” zamiast „o” nie jest uzasadnione, gdyż nie wnosi żadnych dodatkowych informacji. Nie można bowiem uznać, że rozwiązanie to służy odróżnianiu ustaw od aktów wykonawczych, skoro jest zamieszczane w tytule, który rozpoczyna się od jednoznacznego określenia rodzaju aktu.

Drugim rodzajem określania przedmiotu aktu w jego tytule są tzw. tytuły rzeczowe. W takich tytułach określenie przedmiotu aktu rozpoczyna się od wyrazów „Kodeks”, „Prawo”, „Ordynacja” lub od frazy „Przepisy wprowadzające...” (ten rodzaj tytułu stosuje się tylko w przypadku ustaw wprowadzających)<sup>238</sup>. O roli „kodeksów”, „praw” i „ordynacji” w systemie prawa była już mowa w rozważaniach na temat koncentracji prawotwórstwa, w tym miejscu analiza ograniczy się jedynie do samego sposobu sformułowania tytułu. Takie tytuły są bardzo lakoniczne, a jednocześnie zazwyczaj bardzo charakterystyczne. Nadaje się je tylko obszernym aktom, w których stworzenie klasycznego, opisowego tytułu, adekwatnie informującego o całości materii regulowanej danym aktem byłoby niemożliwe albo bardzo trudne. Zamiast tego tworzy się więc tytuł hasłowy, który sam w sobie przekazuje bardzo mało informacji (zwłaszcza dla osób niezaznajomionych z terminologią prawniczą), ale za to jest bardzo charakterystyczny. Można więc

<sup>235</sup> Zob. § 19 pkt 1 polskich ZTP.

<sup>236</sup> Zob. § 120 ust. 6 polskich ZTP.

<sup>237</sup> Na przykład wyraz „o” i zwrot „w sprawie” są pomijane w opisie tytułu aktu normatywnego w bazie urzędowego Skorowidza Przepisów Prawnych polskiego Rządowego Centrum Legislacji oraz w bazie największego w Polsce systemu informacji prawnej – SIP LEX. W tych bazach, jeśli użytkownik użyje zwrotu „w sprawie” w instrukcji wyszukiwawczej, na liście wyników wyszukiwania nie znajdzie aktu, którego tytuł został skonstruowany z wykorzystaniem tej frazy.

<sup>238</sup> Zob. § 19 pkt 2 polskich ZTP. Rozwiązanie takie zostało jednak przewidziane tylko dla ustaw, natomiast dla aktów wykonawczych ZTP przewidują jedynie tytuły opisowe. Jest to merytorycznie nieuzasadnione, gdyż na poziomie aktów wykonawczych, zwłaszcza na poziomie aktów prawa miejscowego, jest wiele przypadków aktów, których określenia przedmiotu nie powinny być opisowe, lecz rzeczowe. Do najważniejszych przypadków można zaliczyć „statuty”, „regulaminy” oraz „miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego”.

stwierdzić, że w przypadku tytułów rzeczowych niedostatki informacyjne są rekompensowane przez walory identyfikacyjne.

## 2.7. Skracanie tytułów

Jednym ze sposobów rozwiązywania konfliktu pomiędzy postulatami lakoniczności i reprezentatywności tytułów aktów normatywnych są różne formy współistnienia długich tytułów oraz ich skróconych wersji. Do najważniejszych takich rozwiązań należą tzw. krótkie tytuły (ang. *short titles*) oraz skróty.

Jednym z pierwszych państw, w których zaczęto stosować krótkie tytuły, była Wielka Brytania. W XVIII w. i na początku XIX w. tradycyjne tytuły ustaw stawały się coraz dłuższe i w efekcie coraz gorzej nadawały się do powoływania w innych aktach i dokumentach. Skrajnym przypadkiem był tytuł, który liczył ponad 400 słów zapisanych w 65 wierszach<sup>239</sup>. Dlatego już w latach 40. XIX w. rozpoczęła się praktyka dodawania do aktu tzw. krótkiego tytułu<sup>240</sup> (niezależnie od tytułu tradycyjnego). W dwóch ustawach<sup>241</sup> z lat 90. XIX w. zostały ustanowione oficjalne krótkie tytuły dla niemal 2000 ustaw z lat 1351–1893. Obecnie w Wielkiej Brytanii zaleca się stosowanie krótkich i pełnych tytułów we wszystkich ustawach, podkreślając, że długi tytuł musi w sposób kompletny reprezentować całość przepisów zawartych w danej ustawie<sup>242</sup>.

Również w Stanach Zjednoczonych pod koniec XIX w. upowszechniły się krótkie tytuły. Początkowo były one stosowane jedynie w orzecznictwie sądowym i w literaturze prawniczej. W 1914 r. w raporcie Amerykańskiego Stowarzyszenia Bibliotek Prawniczych zawarto rekomendację jak najszerzego wykorzystywania takich tytułów<sup>243</sup>. Dwa lata później pierwszy raz krótki tytuł został wprowadzony przez samego prawodawcę w tekście danego aktu normatywnego<sup>244</sup>. Rozwiązanie to upowszechniło się w latach 30. XX w.<sup>245</sup>, a w latach 70. wiele aktów nadało takie

<sup>239</sup> The Law Commission and The Scottish Law Commission, *Statute Law Revision: Fifteenth Report, Draft Statute Law (Repeals) Bill*, <http://www.bailii.org/ew/other/EWLC/1995/233.pdf> [dostęp: 21.6.2014], s. 76, przyp. 2.

<sup>240</sup> Tamże, s. 76.

<sup>241</sup> *An Act to facilitate the Citation of sundry Acts of Parliament* z 20 maja 1896 r., krótki tytuł: *The Short Titles Act, 1892 (The Public General Acts passed in the fifty-fifth and fifty-sixth years of the reign of Her Majesty Queen Victoria*, HMSO, London 1892, s. 12) oraz *An Act to facilitate the Citation of sundry Acts of Parliament* z 20 lipca 1896 r., krótki tytuł: *The Short Titles Act 1896 (The Law Reports. The Public General Statutes*, t. 34, s. 13).

<sup>242</sup> GML, s. 53, pkt 9.31.

<sup>243</sup> *Report of the Committee on Legal Bibliography*, „Law Library Journal” 1914, nr 7, s. 57.

<sup>244</sup> M. Whisner, *What's in a Statute Name?*, „Law Library Journal” 2005, nr 97, s. 176.

<sup>245</sup> Tamże, s. 175.

tytuły aktom z lat wcześniejszych<sup>246</sup>. Nie wypracowano jednak jednolitych standardów dla ustalania krótkich tytułów<sup>247</sup>. Spotyka się w tej mierze różne rozwiązania. Poza typowym hasłowym określeniem zawartości aktu (np. *The Civil Rights Act of 1964*), spotyka się również tytuły utworzone od imienia lub nazwiska:

- 1) ofiary przestępstwa<sup>248</sup> (w tym przypadku najczęściej jest to imię, np. *Megan's Law, Jennifer's Law, Jonathan's Law*),
- 2) tzw. sponsora<sup>249</sup> danego aktu (np. *The Sherman Act*)<sup>250</sup>.

Na przełomie lat 80. i 90. XX w. pojawiło się nowe rozwiązanie polegające na tym, że krótkim tytułem stały się skróty tytułu. Początkowo skróty te nic nie znaczyły, ale z biegiem czasu pojawiła się tendencja, by skrót tytułu tworzył samodzielne słowo, najlepiej związane z celem danego aktu<sup>251</sup>. Wymaga to odpowiedniego sformułowania oryginalnego tytułu. Na przykład utworzenie skrótoowego tytułu *The FRIENDSHIP Act*, wymagało nadania danemu aktowi tytułu „*Act for Reform in Emerging New Democracies and Support and Help for Improved Partnership with Russia, Ukraine, and Other New Independent States*”. Brak formalnych ograniczeń w tej kwestii doprowadził jednak do pewnych nadużyć, których przykładem może być tytuł „*The Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users*” (w skrócie: *SAFETEA-LU*), który został tak ułożony, by w krótkiej wersji zawierał imię żony (*Lu*) jednego z senatorów<sup>252</sup>.

Słabością rozwiązań amerykańskich jest to, że nie zostały przyjęte jednolite zasady, według których tworzy się krótkie tytuły. Powoduje to, że w praktyce pojawiają się alternatywne krótkie tytuły dla tego samego aktu normatywnego. W jednym z artykułów na ten temat autorka wyliczyła 6 krótkich tytułów tej samej ustawy<sup>253</sup>. Osobom niemającym pogłębionej wiedzy z danej dziedziny prawa może to utrudniać zrozumienie danej wypowiedzi i odniesienie jej do

<sup>246</sup> Tamże, s. 174.

<sup>247</sup> Nawet to, że krótki tytuł powinien zawierać oznaczenie rodzaju aktu nie jest powszechnym standardem – zob. np.: T.A. Dorsey, *Legislative...*, s. 225.

<sup>248</sup> Jednym z bardziej znanych krótkich tytułów tego typu jest *Megan's Law*, który pochodzi od imienia ofiary brutalnego gwałtu i morderstwa popełnionego przez sąsiada, który wcześniej był dwukrotnie skazany za przestępstwa seksualne.

<sup>249</sup> W obu izbach parlamentu amerykańskiego w projekcie ustawy znajduje się formuła „*M... ... introduced the following bill*”, a wskazany w ten sposób członek danej izby parlamentu nazywany jest sponsorem – zob. np.: T.A. Dorsey, *Legislative...*, s. 31 i 154.

<sup>250</sup> Taki sposób tytułowania aktów normatywnych nawiązuje do tradycji z czasów rzymskich, kiedy to akty normatywne opatrywano nazwiskami konsulów (np. *lex Papia Poppea* od konsulów: M. Papius Mutilus i Q. Poppaeus Secundus).

<sup>251</sup> R.E.B. Strause, A.R. Benett, C.B. Tully, A.D. Bellis, E.R. Fidell, *How...*, s. 28.

<sup>252</sup> Tamże, s. 29.

<sup>253</sup> M. Whisner, *What's...*, s. 174.

właściwego aktu normatywnego. Dlatego należy postulować, by prawodawca, który podejmuje decyzję o stosowaniu krótkich tytułów, ustalał takie zasady ich tworzenia, dzięki którym będą one miały charakter unikalny. Na oznaczenie danego aktu normatywnego powinno się stosować jeden krótki tytuł, inny od wszystkich pozostałych krótkich tytułów. Najlepiej by krótki tytuł danego aktu normatywnego był ustalany w samym tym akcie, gdyż w przeciwnym razie pojawią się różne standardy tworzenia takich tytułów i w efekcie w obrocie znajdą się różne tytuły dla tego aktu.

Powyższe postulaty spełniają rozwiązania przyjęte w niemieckim HdR. Przewidziano w nim nie tylko nadawanie aktom normatywnym tzw. pełnych tytułów, ale również krótkich tytułów i skrótów. W przeciwieństwie do rozwiązań angielskich i amerykańskich, gdzie zazwyczaj krótki tytuł wprowadza się w tekście danego aktu<sup>254</sup>, w Niemczech zarówno krótki tytuł jak i skrót podaje się wraz z tytułem (w kolejnym wierszu w nawiasie). Tylko ustalenie pełnego tytułu jest obligatoryjne, krótki tytuł i skrót można ustalić, ale nie trzeba<sup>255</sup>. Krótkiego tytułu używa się przy powoływaniu, dlatego zaleca się, by go utworzyć, jeśli pełny tytuł jest na tyle długi, że mógłby zakłócać zrozumiałość przepisów odsyłających<sup>256</sup>. Krótkie tytuły tworzy się albo przez utworzenie tzw. złożenia słów (jest to rozwiązanie typowe dla języka niemieckiego, np.: *Verwaltungsdatenverwendungsgesetz*), albo hasłowe określenie treści danej ustawy<sup>257</sup>.

Poza utworzeniem krótkiego tytułu, prawodawca niemiecki tworzy również oficjalne skróty tytułów. Skrót dodaje się do tytułu w oficjalnym tekście danego aktu prawnego. Nie jest on wykorzystywany do powoływania danego aktu w przepisach innych aktów prawnych. W tekstach aktów normatywnych można się posługiwać takimi skrótami jedynie w tabelach lub spisach. Zasadniczym celem utworzenia takiego skrótu jest wykorzystywanie go w bazach danych oraz w piśmiennictwie prawniczym<sup>258</sup>. O przydatności tego rozwiązania świadczy wykorzystywanie tych skrótów w niemieckim piśmiennictwie prawniczym i orzecnictwie sądowym. Sprzyja to czytelności informacji o prawie, gdyż zapewnia, że na określenie danego aktu wszyscy autorzy tekstów prawniczych posługują się tym samym określeniem. Należy jednak podkreślić, że sam sposób, w jaki tworzy się skróty w prawie niemieckim, wynika z gramatyki języka niemieckiego i próba

<sup>254</sup> Zazwyczaj za pomocą zwrotu „*This act may be cited as ...*”. Początkowo zwrot ten zamieszczano na końcu aktu, później przyjęto zapisywanie go na początku tekstu – tak R.E.B. Strause, A.R. Benett, C.B. Tully, A.D. Bellis, E.R. Fidell, *How...*, s. 21–22.

<sup>255</sup> HdR, uwaga nr 322.

<sup>256</sup> Tamże, uwaga nr 323.

<sup>257</sup> Tamże, uwagi nr 333–336.

<sup>258</sup> Tamże, uwaga nr 342.

automatycznego przenoszenia go do zasad powoływania aktów normatywnych stworzonych w innych językach<sup>259</sup> byłaby błędem.

Krótkie tytuły stosuje się również w prawie UE. Wprawdzie zauważa się, że w systemie prawnym UE jest to rozwiązanie mniej przydatne niż w systemach, w których akty nie są numerowane, niemniej dopuszcza się możliwość posługiwania się takimi tytułami. Zaleca się przy tym, by tytuł skrócony tworzyć przy przyjmowaniu danego aktu, „uwzględniając jego przydatność na przyszłość ze względu na doniosłość aktu; aby uniknąć nieporozumień, nie stosuje się go, jeżeli w danej dziedzinie istnieją już podobne akty”; „nie zastępuje on pełnego tytułu, jeżeli akt wymieniany jest po raz pierwszy w późniejszym akcie prawnym”, niemniej „w przypadku jego użycia jest on jedynym dozwolonym skrótem tytułu dla danego aktu”<sup>260</sup>. W praktyce nie zawsze się udaje przestrzegać nakazu reprezentatywności krótkiego tytułu. Zdarzają się nawet krótkie tytuły, które wprowadzają w błąd co do treści danego aktu. Przykładowo dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego<sup>261</sup>, ma oficjalny krótki tytuł „dyrektywa o handlu elektronicznym”, podczas gdy jest to dyrektywa dotycząca przede wszystkim usług świadczonych drogą elektroniczną, a dla handlu elektronicznego pierwszorzędne znaczenie mają dyrektywy o tytułach, w których nie występuje fraza „handel elektroniczny”<sup>262</sup>. Takie błędy utrudniają (zamiast ułatwiać) wyszukiwanie informacji. Nie podważa to jednak aprobaty dla rozwiązania, jakim jest krótki tytuł.

Na powyższym tle rozwiązania przyjęte w Polsce są dość ubogie. Obowiązujące ZTP nie przewidują ani tworzenia krótkich tytułów, ani tworzenia urzędowych skrótów tytułów. Być może klasyczne tytuły polskich ustaw nie stały się

---

<sup>259</sup> Np. polski oddział wydawnictwa C.H. Beck w wydawanych w Polsce publikacjach prawniczych oraz w Systemie Informacji Prawnej Legalis stosuje skróty tytułów aktów normatywnych tworzone według opisanych powyżej zasad niemieckich. Jest to próba całkowicie chybiona, trzeba bowiem pamiętać, że gramatyka języka polskiego pod wieloma względami różni się od gramatyki języka niemieckiego. Przede wszystkim w języku polskim nie przewiduje się tworzenia wyrazów będących kompozycją szeregu innych wyrazów. Nie ma więc w języku polskim wyrazu będącego odpowiednikiem niemieckiego „*Gerichtsverfassungsgesetz*”. Nie odmawiając zatem zasadności samej idei tworzenia urzędowych skrótów tytułów polskich aktów normatywnych, należy jednoznacznie opowiedzieć się za koniecznością tworzenia takich skrótów w zgodzie z aktualnymi normami tworzenia skrótów w języku polskim.

<sup>260</sup> Zob. WPP, wytyczna nr 8.8, s. 26.

<sup>261</sup> Dz. Urz. UE L nr 178, s. 1.

<sup>262</sup> Przede wszystkim chodzi o dyrektywy: 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa (Dz. Urz. WE L nr 372, s. 31) oraz 97/7/WE z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz. Urz. WE L nr 144, s. 19 ze zm.).

nigdy na tyle obszerne, by wymagało to wprowadzenia ich skróconej postaci. Nawet omawiane tytuły rzeczowe w świetle obecnie obowiązujących ZTP nie pełnią takiej roli jak krótkie tytuły. ZTP nie przewidują bowiem używania samych rzeczowych określeń przedmiotu w powołaniach. Zgodnie z § 158 ZTP we wszelkich powołaniach stosuje się pełen tytuł aktu normatywnego. Nawet więc w przypadku tak znanego aktu jak Kodeks cywilny w powołaniach należy użyć frazy „ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny”. Wydaje się to zbędnym formalizmem i warto postulować zmianę tej zasady na rzecz dopuszczenia możliwości powoływania aktów, których ostatnia część tytułu rozpoczyna się od wyrazów „Kodeks”, „Prawo” lub „Ordynacja” tylko za pomocą tej części tytułu. Za takim rozwiązaniem przemawiają przynajmniej trzy argumenty:

- 1) krótszy tytuł w mniejszym stopniu zaburza czytelność przepisu zawierającego powołanie niż pełny tytuł;
- 2) takie właśnie rozwiązanie było stosowane przez kilkadziesiąt lat w Polsce, wszystkie wcześniejsze polskie zbiory zasad techniki prawodawczej dopuszczały posługiwanie się nim<sup>263</sup>, dopiero najnowsze ZTP z niego zrezygnowały;
- 3) w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym powszechnie stosuje się to rozwiązanie.

W obecnie obowiązujących ZTP nie przewidziano też tworzenia urzędowego skrótu tytułu danego aktu. Jedyne rozwiązanie, by w innym akcie używać skrótu tytułu danego aktu, polega na wprowadzeniu takiego skrótu w tym innym akcie. Zezwala na to § 21 ust. 1 pkt 2 ZTP, zgodnie z którym w przepisach ogólnych danego aktu normatywnego zamieszcza się m.in. objaśnienia użytych w nim skrótów. W praktyce skrótowe powołanie danego aktu wprowadza się również w inny sposób – przy pierwszym powołaniu danego aktu za pomocą zwrotu „zwana dalej «ustawą»”.

Ujednolicone standardy tworzenia skrótów tytułów polskich aktów normatywnych nie wykształciły się też ani w polskim piśmiennictwie prawniczym, ani w orzecznictwie sądowym. W efekcie zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie spotkać można przeróżne sposoby skracania tytułów polskich aktów

<sup>263</sup> ZTP z 1939 r. stanowiły w § 56 ust. 4, że „przy powoływaniu kodeksów polskich lub innych aktów ustawodawczych, mających charakter zasadniczy (prawo o notariacie, prawo o ustroju sądów powszechnych, o ustroju adwokatury itd.), można nie przytaczać rodzaju aktu, daty, numeru i pozycji Dziennika Ustaw”. W ZTP z 1961 r. § 66 ust. 4 stanowił: „przy powoływaniu kodeksów lub innych aktów ustawodawczych o podstawowym znaczeniu dla danej dziedziny (np. kodeks karny, prawo o ustroju sądów powszechnych) nie należy przytaczać rodzaju aktu, daty, numeru i pozycji Dziennika Ustaw; wystarczy określenie przedmiotu aktu (np. kodeks karny, kodeks postępowania administracyjnego)”. W ZTP z 1991 r. wyjątek ten został zawężony jedynie do kodeksów – § 103 ust. 3 stanowił, że „Przy powoływaniu ustaw będących kodeksami należy zamiast całego tytułu podawać jedynie określenie przedmiotu ustawy (np. kodeks postępowania administracyjnego) i nadto dane dotyczące jej ogłoszenia, wskazane w ust. 1”.

normatywnych. Dla czytelnika fachowego, obeznanego z polską literaturą prawniczą, zazwyczaj nie stanowi to wielkiego utrudnienia, ale dla pozostałych osób może stanowić pewną barierę informacyjną.

## 2.8. Tytuły standardowe

Dobrą praktyką z informacyjnego punktu widzenia jest przyjęcie zasady, że akty normatywne o ustalonej, rodzajowo podobnej treści, określane są tytułami standardowymi. Przykładami aktów należących do omawianej kategorii są akty zmieniające, ustawy wprowadzające, ratyfikacyjne i budżetowe, a także obwieszczenia w sprawie tekstów jednolitych i sprostowań błędów.

### 2.8.1. Tytuły aktów zmieniających

W wielu państwach przyjmuje się, że w przypadku aktów zmieniających ta część tytułu, która określa przedmiot danego aktu, powinna wyraźnie wskazywać na to, że akt ten zawiera przepisy zmieniające, a nie samodzielnie regulujące określoną kwestię. Dlatego zazwyczaj tytuł aktu zmieniającego tworzy się według schematu „ustawa o zmianie ustawy ...”. Takie rozwiązanie jest nakazywane przez § 96 polskich ZTP. Przepis ten nakazuje, by określenie przedmiotu ustawy zmieniającej następowało za pomocą zwrotu: „ustawa o zmianie ustawy ... (tytuł ustawy)” albo „ustawa zmieniająca ustawę ... (tytuł ustawy)”. Jeżeli daną ustawą zmienia się kilka ustaw, należy wymienić je wszystkie. Jeżeli jest ich na tyle dużo, że wymienienie wszystkich „powodowałoby, że tytuł ustawy nowelizującej byłby rażąco długi”, można wyjątkowo sformułować go, stosując ogólne określenie przedmiotu ustaw zmienianych (przy użyciu zwrotu: „ustawa o zmianie ustaw ...”) albo wymieniając tytuł tylko jednej, podstawowej ustawy zmienianej i ogólnie powołując pozostałe zmieniane ustawy (z użyciem zwrotu „ustawa o zmianie ustawy ... (tytuł ustawy) oraz niektórych innych ustaw”). Ustawy zmieniane powołuje się w tytule ustawy zmieniającej w sposób uproszczony, tj. z pominięciem ich daty oraz oznaczenia miejsca publikacji.

Zaletą takiego rozwiązania jest wyraźne wyodrębnienie ustaw zmieniających, które (o czym będzie dalej mowa) powinny się składać zasadniczo tylko z przepisów zmieniających. Określenia przedmiotu aktu, utworzone według opisanego schematu, są nieco dłuższe od zwykłych tytułów. Nie stanowi to jednak problemu przy ich powoływaniu, gdyż w przeciwieństwie do samodzielnych aktów normatywnych, akty zmieniające są bardzo rzadko powoływane. W dodatku w większości przypadków, gdy powołuje się akty zmieniające, robi się to w sposób uproszczony. W Polsce przyjęto zasadę, że jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, który został zmieniony, przy pierwszym odesłaniu przytacza się



aktualny tytuł tego aktu wraz z oznaczeniem miejsca publikacji, w którym go ogłoszono, oraz z oznaczeniem miejsca publikacji aktów zmieniających<sup>264</sup>; nie podaje się więc tytułów aktów, które zmieniły akt powoływany. Z kolei w wypadku ogłoszenia tekstów ujednoliconych przyjęła się praktyka, że w przypisie do zmienionego przepisu akt, który wprowadził zmianę, powołuje się zazwyczaj jedynie przez podanie rodzaju i daty aktu oraz miejsca jego publikacji (ewentualnie również daty wejścia w życie)<sup>265</sup>. W Niemczech przyjmuje się, że pełne powołanie aktu zmieniającego stosuje się tylko wtedy, gdy jest to ostatnia zmiana danej ustawy samodzielnej, a w pozostałych przypadkach w przepisach powołujących akt zmieniający podaje się jedynie informacje o rodzaju i dacie aktu oraz o miejscu jego publikacji<sup>266</sup>.

Z informacyjnego punktu widzenia omawiany sposób określania przedmiotu aktów zmieniających ma jedną wadę – takie określenia nie są unikalne. Może być bowiem wiele aktów zmieniających dany akt samodzielny. Z tego powodu w niemieckim HdR zaleca się numerowanie ustaw zmieniających daną ustawę pierwotną. W takim przypadku tytuł ustawy zmieniającej inną ustawę rozpoczyna się od liczebnika, który służy do odróżniania danej ustawy od wcześniejszych ustaw zmieniających tę samą ustawę<sup>267</sup>. Jest to rozwiązanie zasługujące na aprobatę, ale trzeba pamiętać, że w prawie niemieckim wyraźnie odróżnia się tzw. pojedyncze nowelizacje (w ramach których zmienia się jeden akt samodzielny) od nowelizacji zbiorczych (tzw. *Mantelgesetze*), które otrzymują swoje zbiorcze tytuły<sup>268</sup>. Przy takim rozwiązaniu liczenie pojedynczych nowelizacji nie sprawia trudności. W Polsce wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby o tyle trudne, że zgodnie z wcześniejszymi uwagami tytuły ustaw zmieniających dzielą się na trzy kategorie: oprócz pojedynczych nowelizacji („ustawa o zmianie ustawy ...”) i nowelizacji zbiorczych („ustawa o zmianie ustaw ...”), jest jeszcze kategoria pośrednia („ustawa o zmianie ustawy ... (tytuł ustawy) oraz niektórych innych ustaw”), w której trudno byłoby rozpoczynać tytuł od numeru ustawy.

### 2.8.2. Tytuły aktów wprowadzających i ratyfikacyjnych

Jeśli w danym systemie prawa stanowionego funkcjonują takie akty, których rola sprowadza się tylko do wprowadzania w życie bądź ratyfikacji innych aktów, to

<sup>264</sup> Zgodnie z § 158 ust. 1 pkt 2 polskich ZTP.

<sup>265</sup> Taką praktykę stosuje się np. podczas redagowania przypisów do tekstów ujednoliconych w większości polskich systemów informacji prawnej. Inne rozwiązanie stosuje się podczas redagowania oficjalnych tekstów jednolitych – tam zazwyczaj w przypisach podaje się pełny tytuł aktu zmieniającego.

<sup>266</sup> HdR, uwaga nr 520.

<sup>267</sup> Tamże, uwagi nr 522 i 523.

<sup>268</sup> Zob. tamże.

zazwyczaj wykształciły się w stosunku do nich określone standardowe tytuły. W Polsce przykładem mogą być ustawy zawierające przepisy wprowadzające – zgodnie z § 19 pkt 2 polskich ZTP w tytule takich ustaw określenie przedmiotu rozpoczyna się od słów „Przepisy wprowadzające”. Z kolei w ustawach, w których Sejm wyraża zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, określenie przedmiotu aktu rozpoczyna się tradycyjnie od słów „o ratyfikacji”. To ostatnie zagadnienie jest wyraźnie uregulowane np. w Niemczech, gdzie Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości w „Wytycznych dla redagowania ustaw ratyfikacyjnych oraz rozporządzeń odnoszących się do umów międzynarodowych”<sup>269</sup> zaleciło, by tytuły ustaw ratyfikacyjnych składały się ze zwrotu „*Gesetz zu dem/zu der*” oraz tytułu ratyfikowanej umowy<sup>270</sup>.

### 2.8.3. Pozostałe przypadki tytułów standardowych

Do innych przypadków tytułów standardowych zaliczyć można ustawy budżetowe, które w wielu krajach mają tytuły wprost lub pośrednio wynikające z przepisów ustrojowych. Przykładowo art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi: „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”. Z przepisu tego wynika, że ustawa zawierająca budżet państwa musi nosić tytuł „ustawa budżetowa”.

Standardowe tytuły mają też zazwyczaj dokumenty związane z urzędowym ogłaszaniem aktów normatywnych. Przykładem regulacji wprowadzających takie rozwiązania mogą być tytuły obwieszczeń w sprawie sprostowań błędów<sup>271</sup> i tytuły obwieszczeń w sprawie tekstów jednolitych<sup>272</sup>.

## 3. Oznaczanie przepisów i ich systematyzacja

### 3.1. Dzielenie tekstu na jednostki redakcyjne

Jedną ze specyficznych cech tekstów aktów normatywnych jest to, że składają się one z pewnych elementów, które z jednej strony tworzą określoną całość, ale z drugiej – są wyraźnie wyodrębnione. F. Studnicki obrazowo porównał budowę tego typu tekstów do mozaiki<sup>273</sup>. Zauważył on, że odbiorca informacji zawartych

<sup>269</sup> Bundesministerium der Justiz, *Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen*, [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_12112007\\_IVA7926057412802007.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_12112007_IVA7926057412802007.htm).

<sup>270</sup> Tamże, punkt 1.2.1.

<sup>271</sup> Zob. np.: § 112 ust. 2 polskich ZTP.

<sup>272</sup> Zob. np.: § 102 polskich ZTP oraz uwagę nr 865 w niemieckim HdR.

<sup>273</sup> F. Studnicki, *System...*, s. 195.

w tekstach aktów normatywnych „koncentruje zwykle swoją uwagę na pewnych ich fragmentach, zdając sobie jednak sprawę z tego, że pozostają one w pewnych związkach z innymi fragmentami”<sup>274</sup>. Współczesne teksty aktów normatywnych są celowo redagowane w taki sposób, który polega na rozczłonkowywaniu lub kondensacji norm w nich wyrażonych<sup>275</sup>. Dzięki temu unika się powtórzeń i rozwlekłości. Jednocześnie są to teksty „wielokrotnego użytku”<sup>276</sup>, powinny zatem być tak zorganizowane, by wspierać identyfikowanie, wyszukiwanie i powoływanie określonych fragmentów, bez konieczności powtarzania ich treści<sup>277</sup>.

Christian Vandendorpe stwierdził, że „każdy element tekstu powinien być zdalny do tego, aby go wyodrębnić, zanalizować, a następnie umiejscowić względem innych fragmentów”<sup>278</sup> i nie ma chyba takich tekstów, do których te wymagania odnoszą się pełniej niż teksty aktów normatywnych. Stosowane w nich rozwiązania były rozwijane przez setki lat, początkowo przez osoby zajmujące się kopiowaniem, a później drukowaniem wszelkich tekstów, a dopiero później – przez profesjonalistów zajmujących się redagowaniem tekstów aktów normatywnych.

W klasycznych książkach i czasopismach do omawianych celów służy podział na strony oraz akapity<sup>279</sup>, ale w tekstach aktów normatywnych rozwiązania te się nie sprawdzają. Podział na strony nie sprawdza się przede wszystkim dlatego, że w praktyce jest on uzależniony od użytej czcionki, formatu papieru i wielkości marginesów, a teksty aktów normatywnych z założenia mogą być rozpowszechniane nie tylko w tej postaci, w jakiej zostały urzędowo ogłoszone. Ten sam tekst aktu normatywnego może zatem być bardzo różnie podzielony na strony, co sprawia, że zarówno numeracja strony, na której znajduje się określony fragment tego tekstu, jak i umiejscowienie poszczególnych akapitów na danej stronie, mogą ulegać zmianom. Drugim czynnikiem, który sprawia, że podział na strony i (nienumerowane) akapity nie sprawdza się w przypadku tekstów aktów normatywnych jest to, że teksty te ulegają zmianom w wyniku nowelizacji, co sprawia, że ten sam przepis w różnych przedziałach czasowych może mieć różną objętość

<sup>274</sup> Tamże, s. 196.

<sup>275</sup> Tak np.: M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania*, Warszawa 1992, s. 109–119.

<sup>276</sup> F. Studnicki stwierdził, że teksty aktów prawnych są „środkiem oddziaływania ciągłego” – F. Studnicki, *Z teorii promulgacji (w:) Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Woltera*, red. M. Cieślak, Kraków 1959, s. 201.

<sup>277</sup> Tak również np.: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy...*, s. 10.

<sup>278</sup> C. Vandendorpe, *Od papirusu do hipertekstu. Eseje o przemianach tekstu i lektury*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 85.

<sup>279</sup> C. Vandendorpe podkreśla, że jednostki artykulacyjne, jakimi są akapity, wyróżniają wizualnie dany fragment tekstu, przez co „ułatwiają czytelnikowi zarządzanie wielkimi masami informacji” – tegoż, *Od papirusu...*, s. 84–85.

i różną liczbę akapitów. W redagowaniu tekstów aktów normatywnych potrzebne było więc rozwiązanie, które uniezależnia powoływanie określonego fragmentu tekstu od formatu nośnika, na jakim został on zapisany, oraz ujednoznacznia powoływanie tego fragmentu.

Podobne potrzeby dotyczą tekstów religijnych i to właśnie z myślą o nich stworzono rozwiązanie polegające na oznaczaniu określonych fragmentów jednolitą numeracją. Numerowanie wersetów rozpoczął ok. 1440 r. rabin Izaak Nathan ben Kalonymus<sup>280</sup>, a jeden z najbardziej znanych podziałów Biblii na wersety jest dziełem z lat 1551–1555 paryskiego drukarza Roberta Estienne'a, zwanego Stephanusem<sup>281</sup>. Podobny pomysł został zastosowany przez średniowiecznych redaktorów tekstów prawnych. Przykładowo Kodeks Justyniana, pierwotnie podzielony tylko na księgi i tytuły, w ramach których zamieszczono poszczególne konstytucje (ustawy), w średniowieczu doczekał się podziału na znacznie mniejsze fragmenty, które zaczęto oznaczać paragrafami<sup>282</sup>. W tym samym okresie ujednoczony podział tekstu na krótkie jednostki redakcyjne wprowadzili redaktorzy tekstów prawa kanonicznego (np. zbiór nazywany Dekretem Gracjana podzielony został na części i dystynkcje<sup>283</sup>, które z biegiem czasu zaczęto nazywać kanonami). W Polsce podział tekstów aktów normatywnych na krótkie jednostki redakcyjne upowszechnił się stosunkowo późno, bo dopiero pod koniec XVIII w. Analizując technikę redagowania tekstów ustaw sejmowych z XVII i XVIII w., W. Konopczyński krytycznie stwierdził: „myśl, która się tam zawiera, zrozumieć można dopiero przeczytawszy z rozpędu pół strony. Chciałoby się spytać panów prawodawców: dlaczegoście nie podzielili tego dla przejrzystości na krótkie paragrafy?”<sup>284</sup>

Współcześnie zasada, że tekst aktu normatywnego jest podzielony na wyraźnie oznaczone, specyficzne dla niego jednostki redakcyjne, jest powszechnie przyjęta w praktyce redagowania aktów prawa stanowionego. Dlatego np. w niemieckim HdR część zatytułowana „Poszczególne przepisy i ich nazwy” rozpoczyna się od zdania: „Każda ustawa pierwotna podzielona jest na pojedyncze

<sup>280</sup> S.M. Miller, R.V. Huber, *Historia Biblii. Dzieje powstania i odczytywania Pisma Świętego*, Warszawa 2005, s. 209.

<sup>281</sup> E. Armstrong, *Robert Estienne. Royal printer. An historical study of the elder Stephanus*, Cambridge University Press, 1954, s. 228.

<sup>282</sup> K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 83, 86 i 89.

<sup>283</sup> T. Holzborn, *Die Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert*, Tenea, Berlin 2003, s. 14.

<sup>284</sup> W. Konopczyński, *Liberum veto. Studium porównawczo-historyczne*, Kraków 1918, s. 219. Autor ten wiązał technikę redagowania konstytucji sejmowych w jeden obszerny tekst z praktyką „ucierania” się stanowisk poselskich, która była niezbędna w tamtym okresie, gdyż nawet jeden poseł miał prawo zablokować uchwalenie ustawy.

przepisy (paragrafy lub artykuły)<sup>285</sup>. Podobna zasada znalazła się w przewodniku dotyczącym redagowania przepisów prawa unijnego – podkreśla się w nim, że „część normatywna aktu podzielona jest na artykuły” i nawet wtedy, gdy „część normatywna jest prosta i nie wymaga podziału na artykuły, zawiera jeden artykuł, oznaczany jako «Artykuł» (bez numeru)<sup>286</sup>.

### 3.2. Wyodrębnianie podstawowych jednostek redakcyjnych i ich podział

Redakcyjny podział tekstu aktu normatywnego nie może być przypadkowy, lecz musi odpowiadać znaczeniowym relacjom pomiędzy określonymi fragmentami. Dlatego te jednostki redakcyjne, które stanowią podstawę podziału treści danego aktu normatywnego (tzw. podstawowe jednostki redakcyjne), powinny stanowić samodzielną treściowo całość. Lapidarnie zostało to wyrażone w § 55 ust. 1 polskich ZTP, który stanowi, że „każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł<sup>287</sup>. Francuski GL stanowi z kolei, że artykuł służy do wyrażenia „jednej zasady<sup>288</sup>. Są to oczywiście daleko idące uproszczenia w świetle powołanych powyżej ustaleń na temat rozczłonkowania i kondensowania norm wyrażanych w przepisach prawnych, dlatego w dalszych uwagach pojęcia te będą powoływane w cudzysłowie.

W większości współczesnych systemów prawa stanowionego takie wyodrębnienie „samodzielnych myśli” wyróżnia się graficznie, rozpoczynając jednostki redakcyjne służące do ich wyrażania od nowego wiersza, często z tzw. wcięciem akapitowym<sup>289</sup>.

W najprostszych przypadkach „samodzielną myśl” udaje się wyrazić jednym zdaniem. Może się jednak zdarzyć, że taka „myśl”, a raczej wypowiedź ją wyrażająca, składa się z pewnych mniejszych elementów. Podstawową jednostką redakcyjną dzieli się wówczas na mniejsze jednostki. W Polsce i w Niemczech przyjęto, że takimi jednostkami są ustępy. Jeśli dany przepis zawiera wyliczenie, wtedy zarówno w jednostkach podstawowych, jak i w ustępach można się posłużyć punktami,

<sup>285</sup> HdR, uwaga nr 368 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>286</sup> MPR, s. 44.

<sup>287</sup> W pierwszym polskim zbiorze zasad techniki prawodawczej z 1929 r. kwestia ta była opisana znacznie bardziej szczegółowo. W części V ust. 1 stanowił: „Poszczególne artykuły winny wypowiadać myśli, pozostające ze sobą w logicznym związku i ujmujące wszystkie istotne części składowe postanowienia tak, by nie wymagały one uzupełnienia w dalszych artykułach. Myśl zasadnicza postanowienia winna być wyrażona zrozumiale, krótko i zwięźle, oraz – o ile możliwości – ujęta na początku postanowienia w jednym zdaniu. Objaśnienia, zastrzeżenia, wyjątki, ograniczenia itp. winny być z reguły podawane w osobnych zdaniach”.

<sup>288</sup> GL, pkt 3.2.2.

<sup>289</sup> Zgodnie z § 58 ust. 2 polskich ZTP w Polsce od takiego wcięcia rozpoczyna się artykuły i ustępy, czyli te jednostki redakcyjne, które obejmują pełne zdania.

a w nich z kolei – literami<sup>290</sup>. W celu podkreślenia, że zarówno ustępy jak i punkty i litery nie stanowią samodzielnej wypowiedzi, lecz element składowy „samodzielnej myśli”, numeruje się je zawsze w obrębie danej jednostki podstawowej.

Prawidłowemu wyodrębnianiu podstawowych jednostek redakcyjnych sprzyja obowiązek opatrywania ich tytułem (zob. dalsze uwagi) oraz klarowność intencji prawodawcy. W przypadku klarownych wypowiedzi, ustalenie, które ich części mają charakter samodzielny, sprawia mniej trudności niż w przypadku wypowiedzi niejasnych, co do których sam autor nie był zdecydowany, jakie myśli chce wyrazić.

Omawiane zasady są odbiciem zasad wykładni przepisów. W orzecznictwie sądowym często pojawia się argument, w myśl którego skoro podstawowe jednostki redakcyjne stanowią pewną spójną myśl, to nie należy przyjmować takiej interpretacji, która zakładałaby, że określony fragment (np. jeden z ustępów) danego przepisu wyraża myśl zupełnie niezwiązaną z pozostałą częścią tego przepisu. Wynika z tego, że jeśli jakiś przepis jest jedynie fragmentem artykułu, a nie osobnym artykułem, to nie wyraża on w pełni samodzielnej myśli i nie można go interpretować w oderwaniu od całej podstawowej jednostki redakcyjnej, w której został zamieszczony. Przykładowo w uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że nie można tak rozumieć przepisów ustępu drugiego jednego z artykułów ustawy o transporcie drogowym, iż dotyczy on nie tylko materii uregulowanej w ustępie pierwszym tego artykułu, ale również materii uregulowanych w innym przepisie, gdyż „gdyby był taki zamiar ustawodawcy, to wyodrębniłby te sprawy w dwóch różnych jednostkach redakcyjnych – artykułach, a nie ustępach”<sup>291</sup>. Podobny sposób rozumowania odnajdujemy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r.<sup>292</sup>, w którym Sąd ten stwierdził, że „skoro cały artykuł stanowi jedną myśl [...], to nie ma podstaw do twierdzenia, iż norma kompetencyjna zawarta w tej jednostce redakcyjnej dotyczy innej kwestii niezwiązanej z powyższymi ustępami”. W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zamieszczenie przepisu dotyczącego opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jakiegokolwiek jej podziału – w artykule, którego pierwsze trzy ustępy regulują wydziałanie z nieruchomości działek gruntu pod drogi – jest błędem „z punktu widzenia przestrzegania zasad poprawnej techniki legislacyjnej dotyczących wewnętrznej systematyki aktów normatywnych”, gdyż sugeruje, że przesłanką nałożenia opłaty z tytułu podziału nieruchomości może być jedynie podział nieruchomości w celu wydzielenia działek pod drogi<sup>293</sup>.

<sup>290</sup> Zob. § 55 i 56 ZTP oraz: HdR, uwaga nr 374.

<sup>291</sup> I OPS 1/06, ONSA iwsa 2006, nr 3, poz. 71.

<sup>292</sup> IV SA/Wr 807/04, OwSS 2005, nr 2, poz. 43.

<sup>293</sup> Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK-A 2007, nr 4, poz. 37.

Dla interpretacji danego przepisu podzielonego na mniejsze fragmenty (ustępy, punkty, litery, zdania) znaczenie ma również kolejność tych fragmentów. Powinna ona być ustalana na zasadzie „od ogółu do szczegółu”. Tak jest to bowiem interpretowane przez odbiorców informacji, w szczególności przez sądy (tzw. argument *a rubrica*)<sup>294</sup>. W obecnie obowiązujących w Polsce ZTP nie ma wyraźnego przepisu, który wyrażałby taką zasadę. Przepisy takie, choć dotyczące tylko fragmentu omawianego zagadnienia (kolejności zdań), zawarte były w ZTP z 1939 r. i później z 1961 r. Zgodnie z § 45 ust. 4 zdanie drugie ZTP z 1939 r. „ustępy, zawierające więcej takich zdań, są dopuszczalne wtedy, gdy zdania te rozwijają lub wyjaśniają zasadniczą myśl prawa, wyrażoną w pierwszym zdaniu”. W podobny sposób zasadę tę wyrażono w § 50 ust. 5 zdanie drugie ZTP z 1961 r.

### 3.3. Numerowanie podstawowych jednostek redakcyjnych

Ujednolicenie zasad oznaczania przepisów prawnych nastąpiło w okresie tzw. wielkich kodyfikacji cywilnych, a więc podczas redagowania francuskiego Kodeksu Napoleona, austriackiej Powszechnej Księgi Ustaw Cywilnych (ABGB) oraz niemieckiej Księgi Ustaw Cywilnych (BGB). O ile pruski *Landrecht*, zredagowany jeszcze w XVIII w., został podzielony na paragrafy, których numeracja rozpoczęła się od nowa w każdym tytule, o tyle we wszystkich wymienionych kodeksach cywilnych (a także w Kodeksie cywilnym Królestwa Polskiego z 1825 r.) przyjęto zasadę, że podstawowy typ przepisu prawnego jest numerowany nie w obrębie danej jednostki systematycznej, w której się znajduje, lecz w sposób jednolity w obrębie całego aktu. W kodyfikacji francuskiej podstawową jednostką redakcyjną został artykuł; Kodeks Napoleona podzielono na artykuły numerowane w sposób ciągły w obrębie całego aktu<sup>295</sup>. W kodeksach austriackim i pruskim natomiast podstawową jednostką redakcyjną został paragraf. Tak właściwie jest do dzisiaj – podstawową jednostką redakcyjną we francuskich ustawach są artykuły. Jednak zgodnie z GL „zdecydowanie odradza się” stosowanie paragrafów<sup>296</sup>. W Niemczech i w Austrii standardową, podstawową jednostką redakcyjną są paragrafy, zaś artykuły w tej roli stosuje się wyjątkowo – w aktach zmieniających, ratyfikacyjnych i wprowadzających<sup>297</sup>.

<sup>294</sup> Argumentacja odwołująca się do kolejności paragrafów w artykule pojawia się np. w uchwale SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 15/08, OSNKW 2008, nr 7, poz. 54.

<sup>295</sup> Pierwszy z nich był oznaczony zarówno wyrazem opisującym rodzaj przepisu jak i liczebnikiem zapisanym słownie („Artykuł Pierwszy”), a pozostałe były oznaczone samą liczbą arabską.

<sup>296</sup> GL, rozdział 3.2.1.

<sup>297</sup> Stąd ustawy należące do wymienionych kategorii określane są nazwą „*Artikelgesetz*”, więcej na ten temat zob.: T.M. Lachner, *Das Artikelgesetz*, Duncker&Humbolt, Berlin 2007.

W wyniku zaborów wszystkie wymienione kodyfikacje cywilne obowiązywały na wybranych fragmentach dzisiejszego terytorium Polski. Być może dlatego w Polsce na oznaczanie podstawowych jednostek redakcyjnych używa się zarówno artykułów jak i paragrafów. Zgodnie z obowiązującymi ZTP artykuły są podstawowymi jednostkami redakcyjnymi w polskich ustawach<sup>298</sup>, a paragrafy – w aktach wykonawczych<sup>299</sup>.

Przyjęcie zasady, że podstawowe jednostki redakcyjne są numerowane w sposób ciągły w obrębie całego aktu normatywnego, ma fundamentalne znaczenie z informacyjnego punktu widzenia, znakomicie ułatwia bowiem przekazywanie informacji o normach prawnych wyrażonych w tak oznaczonych przepisach. Pozwala także uniknąć błędów polegających na niedokładnym cytowaniu danego przepisu. Nie trzeba cytować danego przepisu, wystarczy powołać jego oznaczenie i numer. Dotyczy to powoływania danego przepisu w innych przepisach (np. odsyłających, zmieniających czy w powołaniu podstawy prawnej aktu wykonawczego), w tekstach dokumentów powstających w ramach stosowania prawa (w orzeczeniach sądów i w decyzjach organów administracji) oraz w piśmiennictwie prawniczym. W niemieckim HdR podkreśla się, że „wszystkie pojedyncze przepisy ustawy pierwotnej muszą mieć to samo oznaczenie rodzaju i ciągłą numerację, nawet jeśli zostaną utworzone nadrzędne jednostki redakcyjne”, gdyż w przeciwnym wypadku przepisy te „można by jednoznacznie zidentyfikować jedynie w połączeniu z nadrzędną jednostką redakcyjną, co doprowadziłoby do zbędnego rozbudowania przepisów powołujących”<sup>300</sup>.

Dzięki oznaczaniu i jednolitej numeracji podstawowe jednostki redakcyjne stały się w praktyce węzłami komunikacyjnymi integrującymi wszystkie dostępne wypowiedzi dotyczące danego przepisu. Dobrze to widać we współczesnych systemach informacji prawnej. W każdym popularnym polskim systemie informacji prawnej<sup>301</sup> to właśnie oznaczenia podstawowych jednostek redakcyjnych (artykułów lub paragrafów) są wykorzystywane do tworzenia powiązań pomiędzy danym przepisem a aktami go zmieniającymi lub wykonującymi oraz orzeczeniami wydanymi na jego podstawie, publikacjami na jego temat itp.

Redaktor tekstu aktu normatywnego musi uwzględnić omawianą rolę podstawowych jednostek redakcyjnych i nie tylko numerować je w sposób jednolity w obrębie całego aktu normatywnego, ale również nie zmieniać tej numeracji w późniejszych nowelizacjach. W polskich zbiorach zasad techniki prawodawczej początkowo nie dostrzegano, jak ważne jest przestrzeganie tych zasad. W zbiorach

<sup>298</sup> Zob. § 54 ZTP.

<sup>299</sup> Zob. § 124 ZTP.

<sup>300</sup> HdR, uwaga nr 370 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>301</sup> Chodzi w szczególności o System Informacji Prawnej LEX, program LexPolonica oraz System Informacji Prawnej Legalis.



z lat 1929, 1939 i 1961 jako regułą przyjmowano, że podczas ujednolicania tekstu aktu normatywnego należy ujednolicić numerację jego przepisów<sup>302</sup>. Jedyne wyjątkowo zezwalano na pozostawienie dotychczasowej numeracji. W ZTP z 1939 r. § 51 ust. 3 stanowił, że w upoważnieniu do wydania tekstu jednolitego „upoważnienia do zmian w numeracji artykułów i ustępów (paragrafów) nie należy zamieszczać w przypadkach, w których mogłoby to wywołać trudności ze względu na utartą praktykę ich powoływania i na orzecznictwo”, a w ZTP z 1961 r. § 60 ust. 3 stanowił, że „w jednolitych tekstach kodeksów i innych obszernych aktów o charakterze podstawowym można odstąpić od zasady stosowania ciągłej numeracji artykułów, ustępów, paragrafów i punktów”. W efekcie, w większości tekstów jednolitych wydanych do początku lat 90. XX w. ujednolicano numerację przepisów.

Przykładowo artykuł zawierający przepis karny zawarty w ustawie z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, który w tekście pierwotnym<sup>303</sup> miał numer 43, po wydaniu pierwszego tekstu jednolitego<sup>304</sup> uzyskał numer 46, a po wydaniu kolejnego tekstu jednolitego<sup>305</sup> – numer 36. Za każdym razem wszystkie istniejące powołania tego przepisu stawały się nieczytelne. Przepis ten wprowadzał m.in. odpowiedzialność karną za zadrzewianie i zakrzewianie gruntów kolejowych lub wykonywanie na nich robót ziemnych „wbrew przepisom art. 33 lub przepisom wydanym na jego podstawie”. W pierwszym z tekstów jednolitych przepis ten nie uległ zmianie, mimo że przepis dotychczas oznaczony jako art. 33 został oznaczony jako art. 36. Tak więc odesłanie w omawianym przepisie karnym już w 1970 r. stało się nieaktualne. Podobnie nieaktualne stało się powołanie omawianego art. 33 w podstawie prawnej rozporządzenia wydanego w 1962 r.<sup>306</sup> Rozporządzenie to w niezmienionej postaci obowiązywało do końca obowiązywania omawianej ustawy, tymczasem w kolejnym tekście jednolitym omawiany artykuł ustawy uzyskał numer 26. Łatwo więc obliczyć, że w ciągu 35 lat obowiązywania tego rozporządzenia tylko przez pierwsze 8 lat poprawnie powoływało ono przepis ustawy, na podstawie której zostało wydane. Omawiany przypadek dobrze ilustruje jak szkodliwą techniką było ujednolicanie numeracji przepisów.

Dopiero w ZTP z 1991 r. wprowadzono całkowity zakaz ujednolicania numeracji przepisów<sup>307</sup>. Zakaz ten utrzymano w ZTP z 2002 r.<sup>308</sup> Podobny zakaz został

<sup>302</sup> Zob. rozdział V ustęp 4 ZTP z 1929 r., § 51 ZTP z 1939 r. oraz § 60 ZTP z 1961 r.

<sup>303</sup> Zob. Dz. U. z 1960 r. Nr 54, poz. 311.

<sup>304</sup> Zob. Dz. U. z 1970 r. Nr 9, poz. 76.

<sup>305</sup> Zob. Dz. U. z 1989 r. Nr 52, poz. 310.

<sup>306</sup> Zob. część wstępną rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 2 kwietnia 1962 r. w sprawie zadrzewiania gruntów i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie kolei oraz urządzania i utrzymania zasłon odśnieżnych i pasów ochronnych przeciwpożarowych, Dz. U. Nr 26, poz. 124.

<sup>307</sup> Zob. § 73 pkt 1 ZTP z 1991 r.

<sup>308</sup> Zob. § 106 pkt 1 ZTP z 2002 r.

wyrażony w niemieckim HdR – w części dotyczącej redagowania wersji ujednoczonej wyraźnie podkreśla się, że „uchylone paragrafy, artykuły lub nadrzędne jednostki redakcyjne należy oznaczyć słowem «pominięto», aby nie przerwać kolejności wyliczania jednostek podziału” oraz, że „to samo odnosi się do ustępów i punktów, jeśli ich treści nie zamieszczono w nowej wersji, jednak po nich następują dalsze ustępy lub punkty”<sup>309</sup>.

Zakaz przenumerowywania przepisów, które w danym tekście stanowią podstawowe jednostki redakcyjne i z tego względu są numerowane w sposób ciągły w całym akcie, powinien odnosić się nie tylko do sporządzania tekstów ujednoczonych, ale również do redagowania przepisów zmieniających. Dlatego nawet jeśli zmiana danego aktu normatywnego polega na uchyleniu jego przepisów lub na dodaniu nowych, to dotychczasowa numeracja istniejących przepisów nie powinna ulegać zmianie. Przepisy nie powinny być też zastępowane przepisami o takiej samej numeracji, lecz o treści odnoszącej się do zupełnie innych zagadnień. To samo odnosi się do przepisów, które zostały wcześniej uchylone – nie powinny one być „zagospodarowywane” jakby były pustym miejscem. Wbrew pozorom przepis, który został uchylony, nie jest pusty – jego oznaczenie umożliwia odtworzenie historii tego przepisu. Nie należy więc tego oznaczenia nadawać przepisowi, który nie jest merytorycznym następcą danego przepisu.

Stosunkowo dobrze znanym przykładem sytuacji, w której do zaburzenia komunikacji doszło nie w wyniku wydania tekstu jednolitego, lecz w wyniku nowelizacji przepisów, jest zmiana wprowadzona w Kodeksie pracy przez art. 1 pkt 36 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>310</sup>. Przepisem tym nadano nowe brzmienie całemu działowi Kodeksu pracy regulującemu czas pracy. W nowym dziale wiele przepisów, które nie zostały merytorycznie zmienione, otrzymało nową numerację. Przykładowo regulacja dotycząca pracy w ruchu ciągłym przed nowelizacją znajdowała się w art. 132, a po – w art. 138. W efekcie wszystkie dotychczasowe publikacje na temat czasu pracy oraz wszystkie dotychczasowe orzeczenia dotyczące tej problematyki stały się nieczytelne, mimo że w wielu przypadkach poglądy w nich wyrażone pozostały aktualne; w celu ich poprawnego zrozumienia należało mieć świadomość, że numeracja przepisów uległa zmianie i dysponować stosowną tabelą z zestawieniem dotychczasowej i zmienionej numeracji.

Powyższe ustalenia w różnym stopniu znajdują odzwierciedlenie w urzędowych podręcznikach techniki prawodawczej. We francuskim GL stwierdza się, że „w miarę możliwości należy starać się nie naruszać ogólnej struktury już istniejącego tekstu oraz numeracji jego poszczególnych działów (tytułów, rozdziałów,

<sup>309</sup> HdR, uwaga nr 885 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>310</sup> Dz. U. Nr 213, poz. 2081.

artykułów...), ponieważ zmiany takie mogą dla użytkowników tekstu stanowić utrudnienie w zakresie powołań i odesłań do tych elementów tekstu, zarówno w tekście zmienianym, jak i w innych<sup>311</sup>. W polskich ZTP wyrażono wprost jedynie zakaz przeniechania przepisów w związku z dodawaniem nowych jednostek redakcyjnych rangi podstawowej<sup>312</sup>. W niemieckim HdR wprost dopuszcza się ujednocianie numeracji przepisów wraz z ich nowelizacją<sup>313</sup> – nie można więc tego robić w ramach ujednociania przepisów, ale można w ramach ich nowelizacji. Najbardziej paradoksalna sytuacja występuje w prawie unijnym. Z jednej strony w przewodniku dotyczącym redagowania aktów prawa wspólnotowego wyraźnie zabrania się przeniechania przepisów oraz nadawania nowej treści przepisom uchylonym<sup>314</sup>, a z drugiej – w praktyce, szczególnie w obszarze tzw. pierwotnego prawa UE, bardzo często dochodzi do naruszenia tego zakazu. Niemal każdej dotychczasowej nowelizacji traktatów unijnych brakuje poszanowania dotychczasowych oznaczeń przepisów. Daleko idące zmiany w numeracji przepisów wprowadził m.in. Traktat z Lizbony<sup>315</sup>. Przykładowo dotychczasowy art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu UE został przeniesiony do art. 97b, a następnie przeniechany na art. 119. Co gorsza, ten sam Traktat przeniechał niektóre przepisy pomiędzy istniejącymi traktatami. Przykładowo art. 5 Traktatu o funkcjonowaniu UE stał się art. 3b Traktatu o UE, a następnie został przeniechany na art. 5 tego Traktatu<sup>316</sup>. Co prawda, w załączniku do Traktatu z Lizbony opublikowano obszerne tabele ekwiwalencyjne<sup>317</sup>, ale nie zmienia to faktu, że mniej zorientowani odbiorcy informacji o prawie mogą mieć poważne trudności ze zrozumieniem jakiegokolwiek wcześniejszego tekstu o prawie unijnym, jeśli będą go czytać w zestawieniu ze współczesnymi wersjami traktatów.

Zarówno w polskich ZTP, jak i w niemieckim HdR zaleca się, by przy dodawaniu podstawowych jednostek redakcyjnych oznaczać je przez dodanie litery do oznaczenia liczbowego wcześniejszego przepisu<sup>318</sup> (np. art. 23a). Przewaga takiego rozwiązania nad wcześniej stosowanymi oznaczeniami zapisanymi w indeksie górnym (np. art. 23<sup>1</sup>) polega na tym, że nie wymaga ono specjalnego

<sup>311</sup> GL, pkt 3.4.1 (przeł. L. López Sáez). Zob. też: tamże, pkt 3.2.2.

<sup>312</sup> Zob. § 89 ust. 1 ZTP.

<sup>313</sup> HdR, uwagi nr 592.

<sup>314</sup> Zob.: WPP, uwaga nr 18.2.

<sup>315</sup> Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

<sup>316</sup> Szerzej na ten temat zob. *Traktat z Lizbony. Ujednocicone teksty aktów podstawowych Unii Europejskiej*, wybór i wprowadzenie P. Błędzki, R. Bujalski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa–Kraów 2008, s. 31–47.

<sup>317</sup> Zob. Dz. Urz. UE C z 2010 r. Nr 83, s. 361–388.

<sup>318</sup> Zob. ZTP, § 89 ust. 1 oraz HdR, uwaga nr 593.

oprogramowania do wpisywania tych oznaczeń – wpisywanie oznaczeń literowych jest podstawową funkcją każdej klawiatury, a zapisywanie cyfr w indeksie górnym nie należy do takich funkcji. Korzystanie z omawianego rozwiązania ułatwia dostęp do zasobów informacji za pomocą programów komputerowych, niezależnie od tego, z jakiego oprogramowania korzysta dany użytkownik, a trzeba pamiętać, że znaczna część współczesnych odbiorców informacji o prawie korzysta z tekstów prawnych za pośrednictwem komputera. Jednocześnie oprogramowanie zainstalowane na komputerach odbiorców informacji najczęściej nie jest takie samo, jak oprogramowanie używane przez redaktora danego aktu prawnego. Jeśli korzystając z określonego oprogramowania, uda nam się zapisać art. 23<sup>1</sup>, nie mamy gwarancji, że użytkownik korzystający z innego oprogramowania nie otrzyma informacji, że chodzi o art. 231. Natomiast art. 23a w większości programów zostanie odczytany tak samo. Wszystkie dostępne w Polsce systemy informacji prawnej dobrze sobie radzą z wyszukiwaniem artykułów oznaczonych literami, a jednocześnie większość z nich nie potrafi wyszukać artykułu, w którego oznaczeniu znajduje się liczba zapisana w indeksie górnym<sup>319</sup>. Innym rozwiązaniem omawianego problemu jest dodawanie kolejnej numeracji, ale nie zapisanej w indeksie górnym, lecz po użyciu myślnika. Takie rozwiązanie stosuje się np. we Francji<sup>320</sup>.

#### 3.4. Nadawanie tytułów jednostkom redakcyjnym

W wielu krajach podstawowym jednostkom redakcyjnym, takim jak artykuły czy paragrafy, nadawane są tytuły. Rozwiązanie to jest np. zalecane w niemieckim HdR. Podkreśla się w nim, że tytuły ułatwiają zorientowanie się w tekście ustawy i mogą być pomocne przy interpretacji oznaczonych nimi przepisów. Zauważono w nim również, że obowiązek formułowania tytułów przepisów stanowi swego rodzaju test poprawności pracy redaktora danego tekstu – trudności w sformułowaniu tytułu danego przepisu mogą oznaczać, że umieszczono w nim zbyt obszerną regulację, a zatem praca nad sformułowaniem tytułów poszczególnych przepisów pozwala „odpowiednio wcześniej dostrzec błędy w redakcyjnym podziale regulowanej materii i przyczynia się do jego uporządkowania”<sup>321</sup>. Dla przepisów występujących w wielu aktach normatywnych ustalono standardowe, jednolite tytuły (np. „Upoważnienie do wydania rozporządzenia”, „Przepis przejściowy”, „Przepis o wejściu w życie”)<sup>322</sup>.

<sup>319</sup> Więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza...*, s. 211.

<sup>320</sup> Zob. GL, pkt 3.2.2.

<sup>321</sup> HdR, uwaga nr 372 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>322</sup> Tamże, uwaga nr 373.

Również w prawie międzynarodowym stosuje się niekiedy tytuły podstawowych jednostek redakcyjnych. Jednym z najbardziej znanych aktów prawa międzynarodowego, w którym każdy artykuł został opatrzony tytułem, jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>323</sup> (przykładowo art. 2 został zatytułowany „Prawo do życia”, a art. 3 – „Zakaz tortur”). Podobnie jest w prawie unijnym – zgodnie z unijnym WPP „podstawowe jednostki mogą, ale nie muszą, być opatrzone tytułem”<sup>324</sup>.

W polskich i francuskich aktach normatywnych nie nadaje się tytułów jednostkom redakcyjnym szczebla podstawowego. O tym, że może być to przydatne rozwiązanie, świadczy jednak to, że takie tytuły nadawane są przez redakcje kilku popularnych w Polsce systemów informacji prawnej<sup>325</sup>.

### 3.5. Grupowanie przepisów w jednostki systematyzacyjne

W obszerniejszych tekstach aktów normatywnych podstawowe jednostki redakcyjne grupuje się w jednostkach wyższego rzędu – jednostkach systematyzacyjnych. W ten sposób tekstowi aktu normatywnego nadaje się systematykę i uzewewnętrznia się ją odbiorcom. Systematyzacja treści umożliwia odbiorcy selekcję materiału oraz zapoznawanie się z nim w wybranej kolejności<sup>326</sup>, co jest szczególnie istotne w tekstach nieliterackich, takich jak teksty aktów normatywnych.

Prawidłowemu usystematyzowaniu treści danego aktu normatywnego sprzyja opatrywanie tytułami jednostek systematyzacyjnych. Tytuły takie umożliwiają odbiorcy zorientowanie się w treści danego aktu i szybkie odszukanie relewanego do jego potrzeb fragmentu. Ponadto nadawanie tytułów jednostkom systematyzacyjnym ułatwia interpretację przepisów zawartych w danej jednostce systematyzacyjnej. Tytuły, poprzedzając treść danego fragmentu tekstu, stanowią bowiem kontekst poznawania tej treści.

Dlatego w wielu współczesnych zbiorach zasad redagowania tekstów aktów normatywnych wprowadzono obowiązek nadawania tytułów jednostkom systematyzacyjnym. W Polsce został on wyrażony w § 62 ust. 2 ZTP, który stanowi, że nazwa jednostki systematyzacyjnej składa się nie tylko z oznaczenia jej rodzaju („część”, „księga”, „tytuł”, „dział”, „rozdział” lub „oddział”) z odpowiednią cyfrą porządkową, ale również ze „zwięzłego określenia treści lub zakresu regulowanych spraw”. Nadawanie tytułów jednostkom systematyzacyjnym jest również

---

<sup>323</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>324</sup> Zob. WPP, s. 45.

<sup>325</sup> Obecnie jest to standardowe rozwiązanie w Systemie Informacji Prawnej Legalis, a niedawno zostało wprowadzone również w nowym systemie Lexis.pl.

<sup>326</sup> Tak np.: C. Vandendorpe, *Od papirusu...*, s. 39–40.

obowiązkowe np. w Niemczech<sup>327</sup>. Ich stosowanie jest natomiast fakultatywne np. w przypadku redagowania tekstów aktów prawa UE<sup>328</sup>.

Jednostki systematyzacyjne wprowadza się w zależności od potrzeb, które wynikają ze stopnia rozbudowania tekstu danego aktu normatywnego. We francuskim GL stwierdza się, że podział na artykuły wystarcza w aktach krótkich, lub regulujących tylko jedno zagadnienie<sup>329</sup>. W niemieckim HdR stwierdzono, że jednostki systematyzacyjne z reguły nie są potrzebne, gdy ustawa liczy mniej niż 20 paragrafów<sup>330</sup>.

Najczęściej podstawową jednostką systematyzacyjną jest rozdział, natomiast stosownie do potrzeb wprowadza się jednostki wyższego rzędu (takie jak części, działy, tytuły czy księgi) albo niższego rzędu (np. podrozdziały lub oddziały)<sup>331</sup>.

### 3.6. Ustalanie kolejności przepisów

Niezależnie od tego, czy przepisy danego aktu zostały pogrupowane w jednostki systematyzacyjne, ważną kwestią pozostaje kolejność, w jakiej zostały ułożone. Dzięki nadaniu odpowiedniej kolejności przepisom danego aktu, jego redaktor może ułatwić odbiór informacji w nim zawartych. Każdy fragment tekstu aktu normatywnego stanowi bowiem kontekst wpływający na zrozumienie fragmentów po nim następujących<sup>332</sup>.

Jedną z podstawowych zasad, którymi należy się kierować, ustalając kolejność przepisów aktu normatywnego, jest zasada, że przepisy ogólne powinny poprzedzać przepisy szczegółowe. Już w cytowanym tekście E.W. Reibnitsa z początku XIX w. znajdujemy następujące stwierdzenie: „dla ułatwienia Nauki prawa, i dla łatwiejszego pojęcia, nader pożyteczną jest rzeczą: żeby zasady ogólne poprzedzały szczególne, a całość ogółu tak była uporządkowana; żeby to, co jest późniejszym, znajdowało objaśnienie i przyczynę w poprzedniczym”<sup>333</sup>. Omawiana zasada jest współcześnie wyrażona wprost w wielu zbiorach zasad techniki prawodawczej<sup>334</sup>. Konieczność jej przestrzegania wynika jednak przede wszystkim z tego, że kolejność przepisów jest traktowana przez odbiorców (szczególnie profesjonalnych, jak np. sędziowie) jako wskazówka interpretacyjna (argument *a rubrica*, o którym była już mowa).

<sup>327</sup> HdR, uwaga nr 377.

<sup>328</sup> Zob. WPP, s. 45.

<sup>329</sup> GL, uwaga nr 3.2.2.

<sup>330</sup> HdR, uwaga nr 378.

<sup>331</sup> Zob. np.: § 60 ust. 2 polskich ZTP, uwaga nr 379 w niemieckim HdR, uwaga nr 15 w unijnym WPP.

<sup>332</sup> Podobnie np.: C. Vandendorpe, *Od papyrusu...*, s. 43.

<sup>333</sup> E.W. Reibnitz, *Uwagi...*, s. 53–54.

<sup>334</sup> Zob. np.: § 15 pkt 2 polskich ZTP, czy uwaga nr 105 w: HdR.

W praktyce nie da się ustalić jednego schematu dla każdego aktu normatywnego, gdyż teksty poszczególnych aktów bardzo się od siebie różnią. W niemieckim HdR zwraca się jednak uwagę, że można wskazać „ pewne żelazne zasady, obowiązujące przy projektowaniu każdej ustawy: i tak kwestie ważniejsze muszą się pojawić przed mniej ważnymi, przepisy materialne przed regulacjami proceduralnymi, reguła przed wyjątkiem, zaś obowiązek przed sankcjami”<sup>335</sup>. Dlatego analiza konkretnych rozwiązań przyjętych w zasadach redagowania tekstów aktów normatywnych prowadzi do wniosku, że są one bardzo do siebie zbliżone. Najczęściej przyjmuje się, że w treści aktu normatywnego powinny występować kolejno przepisy dotyczące:

- 1) zakresu zastosowania danego aktu,
- 2) stosowanej w nim terminologii,
- 3) kwestii merytorycznych,
- 4) procedur i kompetencji,
- 5) sankcji karnych,
- 6) zagadnień związanych z wprowadzaniem aktu w życie (w tym przepisy zmieniające, uchylające, dostosowujące i przejściowe),
- 7) wejścia w życie tego aktu.

Taką kolejność zalecają m.in. polskie ZTP<sup>336</sup>, niemiecki HdR<sup>337</sup> i francuski GL<sup>338</sup>.

Przestrzeganie omawianych zasad pozwala uzyskać jednolitość struktury aktów normatywnych stanowiących w danej kulturze prawnej. Dzięki temu ich treść staje się bardziej przewidywalna, co doświadczonym odbiorcom znacznie ułatwia wyszukiwanie przepisów regulujących określone kwestie.

### 3.7. Spisy treści

Jednym ze sposobów na wykorzystanie pracy włożonej w usystematyzowanie tekstu aktu normatywnego i podzielenie go na podstawowe jednostki redakcyjne pogrupowane w jednostkach systematyzacyjnych jest utworzenie z takich jednostek spisu treści.

Spisy treści zamieszcza się w oficjalnych tekstach aktów normatywnych np. w Niemczech. HdR zaleca, by tekst każdego aktu ogłaszanego w *Bundesgesetzblatt*, który ma więcej niż 20 paragrafów, rozpoczynał się od spisu treści. Uznano bowiem, że spis taki ułatwia przeglądanie i zorientowanie się w konstrukcji danego aktu. Zaleca się także, by spis treści aktu normatywnego składał się ze wszystkich elementów struktury tekstu danego aktu do podstawowych jednostek

<sup>335</sup> HdR, uwaga nr 361.

<sup>336</sup> Zob. § 15, § 20, § 24 i § 38.

<sup>337</sup> Tamże.

<sup>338</sup> GL, uwaga nr 3.2.1.

redakcyjnych włącznie<sup>339</sup>, co jest o tyle uzasadnione, że jak wcześniej wspomniano, również te przepisy powinny mieć tytuły.

Zgodnie z obowiązującymi w Polsce Zasadami techniki prawodawczej, w urzędowym tekście aktu normatywnego ogłaszanym we właściwym dzienniku urzędowym nie zamieszcza się spisu treści danego aktu prawnego. W praktyce spisy takie występują w rozpowszechnianych w Polsce komercyjnych systemach informacji prawnej<sup>340</sup>, gdzie są generowane w sposób automatyczny z oznaczeń i tytułów jednostek systematyzacyjnych. Powszechne wykorzystanie spisów treści w tego typu programach może świadczyć o tym, że są one przydatne dla odbiorców informacji o prawie. W podręcznikach typografii podkreśla się, że o ile dzieła beletrystyczne w mniejszym stopniu wymagają spisu treści (gdyż ich czytelnik z założenia zapoznaje się z nimi w sposób linearny), o tyle jest on niezbędny w książkach o charakterze informacyjnym, gdyż pomagają czytelnikowi odnaleźć poszukiwane treści<sup>341</sup>. Teksty aktów normatywnych należy przypisać do tej drugiej grupy, nie powinno więc budzić wątpliwości, że istnieje w nich potrzeba posługiwania się rozwiązaniami służącymi orientacji w tekście, takimi jak spisy treści. Nie oznacza to, że spis treści musi być sporządzany przez redaktora tekstu danego aktu normatywnego, może on być automatycznie tworzony na etapie urzędowego ogłaszania danego aktu.

## 4. Redagowanie przepisów prawnych

### 4.1. Zagadnienia wspólne dla wszystkich rodzajów przepisów

#### 4.1.1. Język prawny

Przyjęte współcześnie sposoby wysławiania norm prawnych w przepisach kształtowały się na przestrzeni wieków<sup>342</sup>. Mimo starań język prawny w większości kultur prawa stanowionego odbiega jednak od języka powszechnie stosowanego przez mieszkańców danego kraju. Przykładowo zdania sformułowane jakby wyrażały informację, wyrażają nakazy lub zakazy postępowania. Stosunkowo najbardziej od języka powszechnego odbiega sposób wyrażania metaprzepisów, takich jak przepisy o wejściu w życie danego aktu lub o uchyleniu innego aktu. Jak zauważył M. Zieliński, język przepisów prawnych jest kodem słownym<sup>343</sup>. Reguły

<sup>339</sup> Zob. HdR, uwaga nr 358.

<sup>340</sup> SIP LEX, program LexPolonica, SIP Legalis.

<sup>341</sup> Zob. np.: M. Mitchell, S. Wightman, *Typografia książki. Podręcznik projektanta*, d2d.pl, Kraków, 2012, s. 181 i 337.

<sup>342</sup> Podobnie: M. Zieliński, *Interpretacja...*, s. 41.

<sup>343</sup> Tamże, s. 40.



tego kodu są wprowadzie jawne (do jego ujawniania służy m.in. publikowanie uzasadnień orzeczeń sądów oraz prac naukowych na temat interpretowania prawa), ale faktyczna znajomość jego reguł (a co za tym idzie – reguł dekodowania) zależy z jednej strony od stopnia wykształcenia danej jednostki, a z drugiej – od stopnia skomplikowania tych reguł oraz stopnia ich faktycznej dostępności<sup>344</sup>. Dlatego racjonalny komunikacyjnie prawodawca powinien być zainteresowany zarówno tym, by podnosić poziom edukacji prawniczej w danym kraju, a także tym, by jak największa grupa reguł dekodowania tekstów prawnych była wprost wyrażona w obowiązujących przepisach.

Z praktycznego punktu widzenia należy przyjąć, że język służący do wysławiania norm prawnych musi być tak dobrany, by w możliwie najdoskonalszy sposób gwarantować skuteczność przekazywania informacji pomiędzy prawodawcą a odbiorcami informacji. Spośród wszystkich możliwych technik prawodawczych, prawodawca, któremu zależy na skutecznym przekazaniu informacji o ustanowionych przez siebie normach prawnych, wybiera tylko takie, za pomocą których jest w stanie efektywnie komunikować się z odbiorcami. Lapidarnie wyraża to § 6 polskich ZTP, który stanowi, że „przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

Doniosłość zasady wyrażonej w § 6 polskich ZTP wynika m.in. z tego, że we współczesnych kulturach prawnych prawa stanowionego pierwszeństwo w procesie interpretacji przepisów prawnych przyznaje się wynikom wykładni językowej. M. Zieliński uznaje, że „jako wyjściową podstawę zrozumienia wyrażeń w tekstach prawnych należy przyjąć interpretacyjne dyrektywy językowe (...) ponieważ wykładnia prawa dotyczy wyrażeń języka tekstów prawnych”, a to właśnie „język należy uznać za wspólną podstawę komunikacji między prawodawcą i odbiorcami norm wysłowionych w przepisach prawnych”<sup>345</sup>. Jeśli jakiś przepis nie pozostawia wątpliwości co do swego znaczenia, to nawet jeśli prawodawca chciał wyrazić inną normę prawną, istnieje duże prawdopodobieństwo, że organy stosujące prawo przyznają pierwszeństwo znaczeniu wyrażonemu przez prawodawcę, a nie temu, który prawodawca chciał wyrazić<sup>346</sup>. Zasada pierwszeństwa wykładni językowej wynika z tak podstawowej zasady demokratycznego państwa prawnego, jak zasada podziału władz – jeśli organy stosujące prawo miałyby pra-

<sup>344</sup> Podobnie tamże, s. 41.

<sup>345</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 330.

<sup>346</sup> Przykładowo, w wyroku z dnia 3 marca 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nieuwzględnienie przez organ orzekający tzw. wykładni autentycznej dokonanej przez organ, który ustanowił dany akt, „było w pełni uzasadnione, gdy się zważy, iż wykładnia ta pozostaje w wyraźnej sprzeczności z literalnym brzmieniem tekstu” tego aktu (IV SA 1960/98, LEX nr 47297).

wo nadawania obowiązującemu przepisowi ustawowemu odmienne znaczenie, niż to które wynika z jasnego pod względem językowym sformułowania tego przepisu, ustawodawca byłby ustawodawcą tylko nominalnie<sup>347</sup>. Podobny związek dotyczy zasady legalizmu – gdyby uznać, że organy władzy publicznej same ustalają znaczenie obowiązujących przepisów, zasada legalizmu miałaby charakter fasadowy.

W literaturze z zakresu filozofii języka i antropologii komunikacji zwraca się uwagę na bardziej ogólny mechanizm, związany z przejściem od oralności do piśmienności (a jak była mowa wcześniej, współczesne prawo stanowione to prawo wyrażone w dokumentach pisanych). Dostrzega się mianowicie, że tekst (wypowiedź spisana) stanowi bardziej autonomiczną reprezentację wyrażonego w nim znaczenia niż wypowiedź oralna. Taka autonomizacja nie następuje ani w sposób deterministyczny, jednolity ani natychmiastowy, ale nie zmienia to faktu, że w dłuższej perspektywie, wraz ze wzrostem umiejętności czytelników, proces ten staje się zauważalny. Podsumowując wyniki wcześniejszych badań, D.R. Olson stwierdził m.in.: że „pismo stworzyło niezmienny, autentyczny tekst zawierający domniemane znaczenie dosłowne. Znaczenie to zaczęło być postrzegane jako poddające się rekonstrukcji za pomocą systematycznych metod naukowych i przeciwstawione temu, co mogło być rozpoznane i wykluczone jako interpretacja chybiona i zbyt dowolna”<sup>348</sup>. Przekazywanie informacji za pomocą komunikatu pisemnego odbywa się bez kontekstu, jaki towarzyszy przekazywaniu informacji w sposób oralny. W efekcie za pomocą pisma udaje się przekazać tylko tyle informacji, ile zostało wyrażone w spisanym dokumencie w sposób zrozumiały dla odbiorców.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej ma charakter zarówno normatywny (gdyż wynika z norm prawnych wyższego rzędu), jak i deskryptywny (opisuje to, co faktycznie ma miejsce). Dlatego w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że odstępstwo od jasnego i jednoznacznego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą uzasadniać tylko szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne; jeśli takie racje nie zachodzą, należy oprzeć się na wykładni językowej<sup>349</sup>. Te ustalenia prowadzą z kolei do wniosku, że ze względów prakseologicznych zasada adekwatności ma charakter nadrzędny dla wszystkich

<sup>347</sup> Tak również np.: Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 82.

<sup>348</sup> D.R. Olson, *Papierowy...*, s. 110.

<sup>349</sup> Zob. np.: uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42; wyrok SN z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 137; uchwała SN z dnia 20 lipca 2005 r. I KZP 18/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 74; uchwała SN z dnia 1 marca 2007 r., III CZP 94/06, OSNC 2007, nr 7–8, poz. 95; uchwała SN z dnia 20 czerwca

zasad dotyczących redagowania tekstów aktów normatywnych. Tylko prawodawca, który wyraził ustanawiane normy prawne w sposób adekwatny do swoich zamiarów, może liczyć na to, że normy te będą tak właśnie odczytane na etapie stosowania prawa.

Zasada adekwatności wymaga, by prawodawca formułował swoje wypowiedzi w sposób precyzyjny, a jednocześnie zrozumiały dla odbiorców. Są to oczywiście postulaty idealizujące, których w praktyce nie da się zrealizować w sposób doskonały, gdyż ani po stronie osób formułujących teksty prawne, ani po stronie odbiorców informacji nie znajdziemy osób o idealnych kompetencjach komunikacyjnych. Język jako narzędzie komunikacji pomiędzy znaczną liczbą żywych osób ulega ciągłym zmianom, a więc nigdy nie tworzy zamkniętego, spójnego systemu. Zagadnienie kompetencji komunikacyjnych odbiorców informacji wyrażonych w tekstach prawnych analizował w polskiej nauce przede wszystkim T. Gizbert-Studnicki<sup>350</sup>. Wykazał on, że na pojęcie to składa się kompetencja językowa (przez którą rozumie się poprawną znajomość wszystkich wyrazów znajdujących się w danym tekście oraz ich połączeń syntaktycznych<sup>351</sup>), znajomość reguł rekonstruowania norm prawnych wyrażonych w przepisach prawnych<sup>352</sup>, znajomość reguł wykładni<sup>353</sup> oraz znajomość reguł inferencyjnych (czyli reguł, które wynikają z norm wysłowionych w przepisach prawnych)<sup>354</sup>. Jak wykazał omawiany autor, wszystkie te reguły mają charakter „chwiejny i niejednolity”<sup>355</sup>, a reguły wykładni i reguły inferencyjne są również w wielu przypadkach „niezgodne pomiędzy sobą”<sup>356</sup>. W praktyce nie jest więc możliwe wypracowanie jakiegoś spójnego, kompletnego i szczegółowego modelu doskonałej kompetencji komunikacyjnej, a nawet gdyby było możliwe wypracowanie takiego modelu, miałby on „charakter idealizacyjny, gdyż żaden faktyczny odbiorca tekstów prawnych nie dysponuje tymi umiejętnościami w doskonałym stopniu”<sup>357</sup>. Przywołane ustalenia korespondują z wynikami badań empirycznych, które zostaną przed-

---

2007 r. III CZP 50/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 83; wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07, LEX nr 391825.

<sup>350</sup> Zob. T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny...*

<sup>351</sup> Tamże, s. 110.

<sup>352</sup> Tamże. Zob. też np.: S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, PiP 1976, z. 10, s. 22 oraz J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 44.

<sup>353</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny...*, s. 111.

<sup>354</sup> Tamże, s. 112.

<sup>355</sup> Tamże, s. 110–112.

<sup>356</sup> Tamże, s. 115. Prawidłowości tych ustaleń nie podważa to, że na płaszczyźnie teoretycznej są prowadzone prace mające na celu stworzenie spójnego modelu wykładni prawa (zob. w szczególności cytowaną już pracę M. Zielińskiego), gdyż ustalenia T. Gizbert-Studnickiego odnoszą się do istniejącej praktyki społecznej, a nie do żadnego z opracowanych modeli teoretycznych.

<sup>357</sup> Tamże, s. 114.

stawione w końcowej części niniejszych rozważań. Wskazują one, że osoby o najmniejszych kompetencjach komunikacyjnych (w uproszczeniu przyjmując, że są to osoby o najniższym wykształceniu) stosunkowo najrzadziej decydują się na wyszukiwanie informacji o obowiązującym prawie w postaci nieprzetworzonej (czyli w postaci tekstów aktów normatywnych). Największe kompetencje językowe mają osoby z wyższym wykształceniem i to one stosunkowo najczęściej, poszukując informacji o obowiązującym prawie, korzystają bezpośrednio z tekstów aktów normatywnych<sup>358</sup>. Jediną grupą społeczną, co do której można założyć, że jej przedstawiciele charakteryzują się dostatecznym poziomem kompetencji komunikacyjnych, są jednak tylko osoby z wykształceniem prawniczym, gdyż jakiegokolwiek inne wykształcenie wyższe może wpływać na poziom kompetencji językowych, a ma niewielki wpływ na poziom pozostałych kompetencji komunikacyjnych potrzebnych do poprawnego odbierania informacji zawartych w tekstach aktów normatywnych. Na tej podstawie T. Gizbert-Studnicki doszedł do wniosku, że „jedną z najważniejszych funkcji zawodu prawniczego jest przetwarzanie informacji zawartych w oryginalnych tekstach prawnych w taki sposób, by były one dostępne dla osób nie dysponujących umiejętnościami niezbędnymi dla rozumienia tekstów oryginalnych”<sup>359</sup>.

W podsumowaniu swojej pracy T. Gizbert-Studnicki przedstawił następującą hipotezę: „oryginalne teksty prawne są więc źródłem informacji o prawie przede wszystkim dla osób występujących w roli pośredników w procesach komunikacyjnych”<sup>360</sup>. Trafność tej hipotezy potwierdzają wyniki badań zaprezentowanych w ostatniej części niniejszych rozważań. W tym miejscu należy jednak zastrzec, że „pośredników”, o których wspominał T. Gizbert-Studnicki nie można utożsamiać z prawnikami. O ile bowiem można przyjąć, że przeciętny prawnik częściej niż zwykły obywatel sięga do tekstów aktów normatywnych, o tyle nie wiadomo, czy jest prawdą, że to prawnicy są przeważającą grupą czytelników takich tekstów. Należy bowiem pamiętać, że w całym społeczeństwie prawnicy stanowią bardzo nieliczną grupę. Nawet gdyby było tak, że każdy prawnik korzysta tylko z oryginalnych tekstów aktów normatywnych, a wśród przedstawicieli pozostałych grup społecznych korzysta z nich tylko kilka procent, i tak ta druga grupa odbiorców może się okazać liczniejsza. Uzasadnia to przyjęcie postulatu, by przepisy prawne były redagowane w sposób zrozumiały nie tylko dla prawników.

Wymaganie, by przepisy prawne były redagowane w sposób powszechnie zrozumiały, ma charakter nie tylko prakseologiczny, ale również normatywny,

<sup>358</sup> W swojej pracy T. Gizbert-Studnicki powołuje wyniki wcześniejszych badań empirycznych na ten temat. Zostaną one przedstawione w drugiej części niniejszej pracy wraz z wynikami nowych badań.

<sup>359</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny...*, s. 123.

<sup>360</sup> Tamże, s. 129.

wynika bowiem z zasady określoności wywodzonej z zasad demokratycznego państwa prawa<sup>361</sup>. Przykładowo w orzeczeniu z dnia 10 listopada 1998 r. polski Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy prawne powinny być „należyście poprawne, precyzyjne i jasne”, a „adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”<sup>362</sup>. Do wymogu zrozumiałości polski Trybunał Konstytucyjny nawiązał wyraźnie również w wyroku z dnia 21 marca 2001 r. Stwierdził w nim m.in., że przepisy muszą być redagowane w sposób „klarowny i zrozumiały dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”<sup>363</sup>. Na wymóg zrozumiałości zwraca się też uwagę w orzecznictwie innych trybunałów konstytucyjnych. Często powołuje się w tym kontekście orzeczenie austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że wymogów konstytucyjnych nie spełniają przepisy, które stają się zrozumiałe jedynie „w przypadku posiadania subtelnej znajomości rzeczy, nadzwyczajnych zdolności metodycznych i pewnej ochoty do rozwiązywania łamigłówek”<sup>364</sup>. W orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych uznaje się zatem, że wymóg zrozumiałości nie może być odnoszony tylko do wąskiej grupy specjalistów, jakimi są prawnicy, lecz powinien być rozumiany jako wymóg zrozumiałości powszechnej. Dlatego z aprobatą należy się odnieść do fragmentu niemieckiego HdR, w którym przyjęto, że tekst aktu normatywnego powinien być tak zredagowany, by „na podstawie danej regulacji prawnej zainteresowani byli w stanie rozpoznać wyznaczane przez nią normy postępowania bez porady prawnika i odpowiednio dostosować swoje postępowanie”<sup>365</sup>.

Odrzucenie postulatu redagowania tekstów aktów normatywnych w sposób zrozumiały tylko dla prawników nie oznacza jednak, że dla sposobu redagowania tych tekstów wnioski, do jakich doszedł T. Gizbert-Studnicki, nie mają żadnego znaczenia. Skoro teksty te mają być redagowane w sposób zrozumiały nie tylko dla prawników, powinny być one redagowane w taki sposób, by minimalizować niedostateczne kompetencje komunikacyjne odbiorców innych niż prawnicy. Spośród czterech rodzajów kompetencji, które wymienił T. Gizbert-Studnicki,

<sup>361</sup> Więcej na temat zasady określoności zob. np.: T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, rozdział V: „Zasada określoności przepisów prawa”, s. 181–214.

<sup>362</sup> K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99.

<sup>363</sup> K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51.

<sup>364</sup> Austriacki Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 czerwca 1990 r., G81/90, G82/90, G115/90, V179/90, V180/90, V197/90, *Verfassungssammlung* 1990 r., 12/420 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński). Orzeczenie to zacytował m.in. niemiecki Federalny Trybunał Finansowy w postanowieniu z dnia 6 września 2006 r., XI R 26/04, *Bundessteuerblatt* 2007, część II, s. 167.

<sup>365</sup> HdR, uwaga nr 54 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

tylko pierwsza (językowa) ma charakter ogólny, pozostałe trzy ściśle wiążą się z wiedzą prawniczą, a zatem pośrednio – z wykształceniem prawniczym. Jeśli zatem postuluje się, by teksty aktów normatywnych były zrozumiałe nie tylko dla prawników, muszą one być tak zredagowane, by ich prawidłowe odczytanie wymagało jak najmniej fachowej wiedzy prawniczej. Muszą one być w jak największym stopniu informacyjnie samowystarczalne. Z tego punktu widzenia poprawnie zredagowany tekst aktu normatywnego to taki tekst, w którym m.in. wyraźnie określone są następujące jego składniki: znaczenia najważniejszych pojęć używanych w tym akcie (zob. uwagi na temat definicji), relacje z innymi aktami (zob. uwagi na temat znaczenia przepisów wstępnych, odesłań oraz na temat przepisów zmieniających i uchylających), kwestie dotyczące okresu obowiązywania norm wyrażonych w tym akcie (zob. uwagi na temat przepisów końcowych), procedury wdrożenia norm wyrażonych w tym akcie (zob. uwagi na temat przepisów przejściowych i dostosowujących) itd.

Prawodawca nie ma pełnej swobody w wyborze języka, w jakim redagowane są stanowione przez niego przepisy. Podstawowa zasada dotycząca języka, w którym redaguje się przepisy prawne, wynika zazwyczaj z konstytucji danego kraju określającej, jaki język (bądź kilka języków) jest językiem urzędowym w tym kraju<sup>366</sup>. W państwach demokratycznych jest to zazwyczaj język, którym posługuje się większość obywateli danego państwa. Dla pozostałej mniejszości, do której należą osoby, podlegające danemu porządkowi prawnemu, ale nie posługujące się językiem, w jakim został on utworzony, język właśnie stanowi istotną barierę komunikacyjną w procesie odbioru informacji prawnych. Prawodawca, któremu zależy na dotarciu z określoną informacją do odbiorców nieposługujących się językiem urzędowym danego państwa, powinien zredagować odpowiedni komunikat również w tym języku, którym się posługują. Przepisy o języku urzędowym nie zakazują prawodawcy udostępniania informacji o ustanowionych przez niego aktach w innym języku. Ich rolą jest wyznaczenie języka, w którym formułowany jest oryginał danego aktu normatywnego, a nie wprowadzenie zakazu udostępniania tych informacji w innym języku.

Konieczność posługiwania się językiem naturalnym (ponieważ tylko takie języki mają charakter urzędowy) oznacza, że język używany do formułowania tekstów aktów normatywnych nie jest językiem sztucznym, sformalizowanym, w którym użyte wyrażenia mają ściśle określone znaczenie<sup>367</sup>. Języki naturalne, w których jest zmuszony wypowiadać się prawodawca realny, charakteryzuje semantyczna i syntaktyczna wieloznaczność. W dodatku są to języki żywe, sposoby posługiwania się nimi przez ich użytkowników ulegają stałym zmianom. Dlatego,

<sup>366</sup> Zob. np.: art. 27 Konstytucji RP czy art. 2 Konstytucji Republiki Francuskiej.

<sup>367</sup> Tak również np. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Dyrektywy...*, s. 11.

przycaczając słowa Z. Ziemińskiego można powiedzieć, że „w praktyce nie da się sformułować wyczerpującego katalogu reguł posługiwania się wyrażeniami języka naturalnego, a przy tym katalog ten byłby ustawicznie zmienny pod wpływem stale dokonujących się przemian sposobu posługiwania się określonymi zwrotami i wyrażeniami samodzielnyymi”<sup>368</sup>.

Szczegółowe zasady, których celem jest tworzenie przepisów precyzyjnych i zrozumiałych, zostaną przedstawione w dalszej części pracy, w odniesieniu do poszczególnych rodzajów przepisów. W tym miejscu zostaną poruszone jedynie najbardziej ogólne zagadnienia.

Postulaty precyzji i komunikatywności do pewnego stopnia konkurują ze sobą<sup>369</sup>. Jak zauważyła S. Wronkowska, „zazwyczaj jednoznaczność tekstu prawnego dla pewnej grupy podmiotów posługujących się danym językiem uzyskuje się kosztem ograniczenia zakresu podmiotów, dla których tekst ten jest komunikatywny”<sup>370</sup>. Język użyty w danym akcie normatywnym musi być zatem wynikiem starannego wyważenia pomiędzy precyzją a zrozumiałością. Powodzenie tego wyważania jest warunkiem skutecznego przekazania informacji o normach ustanowionych przez prawodawcę<sup>371</sup>. Nieprzypadkowo w niemieckim HdR podkreśla się, że „dokładna i jednoznaczna, ponadto ogólnie zrozumiała wypowiedź prawna wymaga ciężkiej pracy nad tekstem, kosztującej dużo czasu i wysiłku”<sup>372</sup>.

Jednym z warunków koniecznych do sformułowania przepisu w sposób precyzyjny i zrozumiały jest jasność i jednoznaczność co do intencji prawodawcy. W tym kontekście S. Wronkowska zauważyła, że pierwsze, co musi zrobić osoba opracowująca tekst aktu normatywnego to ustalić „w sposób jednoznaczny dla samego siebie treść norm postępowania, które zamierza ustanowić w danym akcie”<sup>373</sup>. W niemieckim HdR ujęto to lapidarnie w zdaniu: „tylko ten, kto dokładnie wie, co chce przekazać, potrafi wyrazić się krótko i zrozumiale”<sup>374</sup>. W tym zakresie efekt pracy legislatora zależy od tego, jak dobrze swoją pracę wykonały osoby podejmujące decyzje, których wyrazem ma być dany tekst aktu normatywnego. Z pomocą legislatorom przychodzą te przepisy proceduralne, które ustalając określoną metodykę podejmowania decyzji prawodawczych, mają służyć m.in. temu, by decyzja ta była wszechstronnie przemyślana i ostateczna a jednocześnie dostatecznie ujawniona. Jeśli jednak, wbrew tym przepisom, intencje osób, które podjęły decyzję o opracowaniu danego aktu normatywnego, nie sta-

<sup>368</sup> Tamże, s. 13.

<sup>369</sup> Tak np.: T. Gizbert-Studnicki, *Język...*, s. 125.

<sup>370</sup> S. Wronkowska, *Postulat...*, s. 25.

<sup>371</sup> Podobnie np.: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy...*, s. 5.

<sup>372</sup> HdR, uwaga nr 62 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>373</sup> S. Wronkowska, *Problemy...*, s. 182.

<sup>374</sup> HdR, uwaga nr 53 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

ną się na pewnym etapie dostatecznie klarowne, nawet najlepszy legislator nie stworzy na takiej podstawie tekstu, który będzie zawierał precyzyjne przepisy. Od legislatora można jedynie wymagać odpowiedniego doboru słownictwa, budowy zdań a także nadania tekstowi odpowiedniego układu i struktury.

Jeśli chodzi o dobór słownictwa, należy zacząć od tego, że wybrane słowa powinny wyrażać ustanawianą normę prawną tak dokładnie i zrozumiale, jak to możliwe<sup>375</sup>. Z tego powodu w tekstach aktów normatywnych można posługiwać się określeniami jedynie w ich dosłownym znaczeniu. Nie należy używać kolokwializmów, emocjonalizmów, eufemizmów<sup>376</sup> czy przenośni. Zarówno ze względów prakseologicznych, jak i ze względu na zasadę lojalności państwa wobec obywateli język przepisów musi być uczciwy, w przepisach prawnych nie wolno „ani tuszować ani upiększać spraw”<sup>377</sup>.

W polskich ZTP omawiane zagadnienie zostało trafnie i lapidarnie sformułowane w § 8 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem, w tekstach aktów normatywnych należy posługiwać się jedynie poprawnymi określeniami w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Dobierając słownictwo podczas redagowania tekstu aktu normatywnego, legislator musi zatem sprawdzić, jakie jest prawidłowe (a nie np. potoczne<sup>378</sup>) użycie danego określenia, oraz czy znaczenie, w jakim zamierza go użyć, jest podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniem tego określenia. Narzędziami pomocniczymi w tej pracy mogą być aktualne wydania uznanych słowników językowych. Im więcej takich słowników zostanie użytych do ustalenia, jakie jest podstawowe i powszechnie przyjęte znaczenie danego określenia, tym lepiej<sup>379</sup>. Należy jednak pamiętać, że żaden słownik nie określi oficjalnej, „urzędowej” normy językowej<sup>380</sup>. Jeśli w ustalonym na podstawie takich słowników zasobie określeń nie ma odpowiedniego określenia i trzeba

<sup>375</sup> Tak również w HdR, uwaga nr 70.

<sup>376</sup> Więcej na ten temat, w tym również o sytuacjach, w których z zastrzeżeniami dopuszcza się stosowanie eufemizmów, zob. np.: A. Leśnik, *Eufemizmy w tekstach polskich aktów prawnych*, RPEiS 2011, z. 4, s. 119 oraz M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 185 i nast.

<sup>377</sup> Tak np. w: HdR, uwaga nr 72.

<sup>378</sup> O tym, że język, którego używa prawodawca, nie jest i nie powinien być językiem „potocznym” zob.: A. Choduń, *Słownictwo tekstów aktów prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Trio, Warszawa 2007, s. 161–162.

<sup>379</sup> Stanowi to odpowiednik modelowego procesu interpretowania prawa, w którym zaleca się uwzględnianie możliwie dużej liczby słowników – zob. M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 336–337.

<sup>380</sup> W literaturze podkreśla się, że „dyrektywy ZTP nakazujące formułowanie tekstów aktów prawnych zgodnie z polską normą językową odsyłają w istocie (...) do zasobu wyrazów, ich form i połączeń oraz inwentarza sposobów ich tworzenia, łączenia, wymawiania i zapisywania, które są w pewnym okresie uznane przez społeczność (najczęściej przez całe społeczeństwo, a przede wszystkim przez jego warstwy wykształcone) za wzorcowe, poprawne albo co najmniej dopuszczalne” – A. Choduń, *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, PL 2007, nr 2, s. 92.



skorzystać z takiego określenia, które pomimo kontekstu, w jakim zostanie użyte, pozostaje wieloznaczne, jest w sposób niechciany nieostre, albo nie ma ustalonego i powszechnie przyjętego znaczenia, to w akcie prawnym posługującym się tym określeniem należy sformułować jego definicję<sup>381</sup>. Jeśli natomiast jest kilka określeń, które w równie poprawny sposób oddają pożądane znaczenie, wówczas należy skorzystać z tego, które jest najbardziej znane, a zrezygnować z takich, które są używane bardzo rzadko<sup>382</sup>.

Jedną z najważniejszych zasad dotyczących doboru słownictwa w języku prawniczym jest konsekwencja terminologiczna. W Polsce ma ona charakter normatywny, gdyż została wyrażona w rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 10 polskich ZTP „do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”, zaś zgodnie z § 9 tych Zasad „w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako «kodeks» lub «prawo»”. W niemieckim HdR stwierdzono, że „w przypadku przepisów prawnych różnorodność językowa i urozmaicenie schodzą na dalszy plan, ponieważ przepisy prawne są bardziej zrozumiałe, jeśli dla takich samych treści słowa i wyrażenia stosowane są w sposób jednolity. Dotyczy to wyboru słownictwa w ramach jednej ustawy, ale także w szerszym zakresie”<sup>383</sup>. W unijnym WPP podkreśla się, że dzięki konsekwencji terminologicznej „unika się wieloznaczności, sprzeczności i wątpliwości co do znaczenia terminu”<sup>384</sup> i dodaje się, że „powyższa zasada ma zastosowanie nie tylko do przepisów określonego aktu, razem z załącznikami, ale również do przepisów aktów z nim powiązanych, w szczególności przepisów wykonawczych i innych aktów z tej samej dziedziny”<sup>385</sup>. Konsekwencji terminologicznej poświęca się również wiele uwag we włoskim RRFTTL<sup>386</sup>.

Konieczność przestrzegania zasady konsekwencji terminologicznej w powyższym rozumieniu wynika z tego, że odnosi się ona do dwóch zasad wykładni stosowanych powszechnie przez sądy – zakazu wykładni synonimicznej<sup>387</sup> i homonimicznej<sup>388</sup>. Na zasady te wielokrotnie powoływał się w swojej argumentacji

<sup>381</sup> Zob. uwagi w następnym punkcie.

<sup>382</sup> Podobnie np.: T.A. Dorsey, *Legislative...*, s. 180.

<sup>383</sup> HdR, uwaga nr 74.

<sup>384</sup> WPP, wytyczna nr 6.2, s. 20.

<sup>385</sup> Tamże, wytyczna nr 6.2.1., s. 20.

<sup>386</sup> Zob. RRFTTL uwaga nr 4 lit. a)–p).

<sup>387</sup> M. Zieliński ujmuje tę zasadę w następujący sposób: „należy odrzucić te znaczenia interpretowanego zwrotu, które przypisują mu sens (...) taki sam, jak sens innego co do kształtu terminu występującego w tym akcie” – tegoż, *Wykładnia...*, s. 337. Zob. też. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2002, s. 103–104.

<sup>388</sup> Więcej na ten temat: L. Morawski, *Zasady...*, s. 104–105.

polski Sąd Najwyższy<sup>389</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny<sup>390</sup> czy Trybunał Konstytucyjny<sup>391</sup>. W uchwale z dnia 30 kwietnia 2003 r. polski Sąd Najwyższy uznał, że zasada wyrażona w § 10 polskich ZTP jest „fundamentalną zasadą dobrej roboty prawodawczej”<sup>392</sup>. Prawodawca, któremu zależy na skutecznym przekazywaniu treści ustanawianych przez niego norm prawnych, musi stosować się do omawianej zasady. Gdy w danym tekście aktu normatywnego prawodawca zamierza użyć danego wyrażenia w innym znaczeniu niż w innych przepisach tego samego lub innych aktów prawnych, powinien dać temu jasny wyraz. Jeśli odmienność znaczenia danego wyrażenia nie wynika w sposób jednoznaczny z kontekstu, w jakim zostało ono użyte, to w akcie normatywnym posługującym się tym wyrażeniem należy sformułować definicję tego wyrażenia. W uchwale z dnia 29 stycznia 1992 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że gdy ustawodawca chce nadać tym samym wyrażeniom różne znaczenie, a tym samym odstąpić od zakazu wykładni homonimicznej, wówczas powinien to w tekście prawnym wyraźnie zaznaczyć<sup>393</sup>. Co do zasady określeniu już zastosowanemu w aktach normatywnych nie należy przypisywać innego znaczenia, lepiej skorzystać z innego określenia<sup>394</sup>, nawet takiego, które zostało specjalnie utworzone w tym celu.

Przejawem konsekwencji terminologicznej jest też zasada wskazująca, że jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, nie wolno w obrębie tego aktu posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu, a jeżeli wyjątkowo zachodzi taka konieczność, należy wyraźnie podać inne znaczenie danego określenia i ustalić zakres jego stosowania<sup>395</sup>.

W wielu współczesnych wytycznych dotyczących techniki prawodawczej przestrzega się przed nadużywaniem profesjonalizmów i neologizmów, zwłaszcza prawniczych. W Polsce § 8 ust. 2 ZTP nakazuje unikać określeń specjalistycznych (profesjonalizmów), jeżeli mają odpowiedniki w języku powszechnym oraz zakazuje tworzenia nowych pojęć lub określeń (neologizmów), chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brakuje odpowiedniego określenia. W niemieckim HdR podkreśla się, że język prawniczy z natury rzeczy ma swoje odrębności, ale

<sup>389</sup> Zob. np.: uchwały SN: z dnia 17 grudnia 1988 r., VI KZP 9/88, OSNKW 1989, nr 1, poz. 1; z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 24; z dnia 20 czerwca 2000 r., I KZP 16/00, OSNKW 2000, nr 7–8, poz. 60; z dnia 29 stycznia 2004 r., I KZP 39/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 13.

<sup>390</sup> Zob. np.: uchwała NSA z dnia 17 grudnia 2007 r., I FPS 5/07, ONSAiwsa 2008, nr 2, poz. 22; wyroki NSA z dnia 2 grudnia 2005 r.: FSK 2627/04, LEX nr 187559; FSK 2626/04, LEX nr 189767; z dnia 5 września 2008 r., I FSK 1032/07, LEX nr 492429.

<sup>391</sup> Zob. np.: wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., K 47/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 153.

<sup>392</sup> I KZP 8/03, OSNKW 2003, nr 5–6, poz. 41.

<sup>393</sup> W 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 20.

<sup>394</sup> Tak wyraźnie zaleca się w niemieckim HdR – zob. tamże, uwaga nr 60.

<sup>395</sup> Zob. § 147 polskich ZTP.

redaktor tekstu danego aktu musi umieć dostrzec, w którym miejscu używany przez niego język jest zrozumiały jedynie dla fachowców. W takim przypadku dla słów użytych w znaczeniu odbiegającym od podstawowego znaczenia przyjętego w języku powszechnym lub wprowadzonych przez ustawodawcę jako słowa nowe należy ustanowić definicję danego pojęcia<sup>396</sup>.

Z podobną rezerwą należy się odnosić do posługiwania się określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi. Posługiwanie się takimi określeniami jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie mają one dokładnego odpowiednika w języku danego kraju<sup>397</sup>. W tym przypadku chodzi nie tylko o powszechną zrozumiałość, ale również o ochronę danego języka narodowego<sup>398</sup>.

Dobierając słownictwo podczas redagowania tekstu aktu normatywnego, legislator musi brać pod uwagę to, że każdy język etniczny jest tworem żywym, w którym z biegiem czasu zachodzą zmiany w sposobie rozumienia poszczególnych określeń. Należy unikać określeń, które w określonym znaczeniu stały się przestarzałe<sup>399</sup>, jeśli współcześnie istnieją aktualne odpowiedniki tych wyrażzeń. Nie oznacza to jednak, że w przepisach należy gonić za aktualną modą<sup>400</sup>, gdyż ta często ma charakter przejściowy i modne określenia stosunkowo szybko są zastępowane.

W literaturze zauważa się, że wbrew powyższym zaleceniom język prawny i język urzędowy są często ostoją różnego rodzaju archaizmów<sup>401</sup>. Wynika to z korzystania z utrwalonych formuł językowych, co do których sami językoznawcy przyznają, że nadają one wypowiedziom „schematyczność, szablonowość” i w ten sposób „pomagają w sprawnym i ścisłym ujmowaniu myśli w słowa”<sup>402</sup>. Dla

<sup>396</sup> HdR, uwagi nr 56–59. Tak rozbudowana regulacja jest wynikiem toczącej się w nauce niemieckiej od lat dyskusji na temat problemów komunikacyjnych, które sprawia posługiwanie się językiem fachowym przez prawników – zob. np.: B. Eckardt, *Fachsprache als Kommunikationsbarriere? Verständigungsprobleme zwischen Juristen und Laien*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden 2000.

<sup>397</sup> Tak np.: § 8 ust. 2 pkt 2 polskich ZTP, uwaga nr 78 w niemieckim HdR, pkt 3.3.1 we francuskim GL.

<sup>398</sup> W Polsce, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 ze zm.), wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek ochrony języka polskiego, a obowiązek ten, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, polega w szczególności na dbaniu o poprawne używanie języka.

<sup>399</sup> Wyraźnie zwraca się na to uwagę m.in. w: HdR, uwagi nr 73.

<sup>400</sup> Tak np.: HdR, uwagi nr 76.

<sup>401</sup> H. Kurowska, S. Skorupka, *Stylistyka polska. Zarys*, PWN, Warszawa 2001, s. 269. Autorzy ci już w pierwszym wydaniu cytowanego podręcznika w 1959 r. stwierdzili, że przykładem „rekwizytu leksykalnego”, który w języku powszechnym jest archaizmem, będzie wyraz „uiścić”. Ponad 50 lat później „rekwizyt” ten nadal pozostawał w użyciu polskiego prawodawcy – w 2012 r. został on użyty przez prawodawcę w 4 nowych ustawach i w 3 nowych rozporządzeniach, a w 2013 r. – w jednej ustawie i 7 rozporządzeniach.

<sup>402</sup> Tamże, s. 265.

prawodawcy takie szablony określenia są sposobem realizacji zasady konsekwencji terminologicznej. Przytoczone uwagi wskazują jednak, że wprowadzanie takich „szablonów” wymaga daleko idącej ostrożności, gdyż z założenia są to rozwiązania, które bardzo długo będą znajdowały zastosowanie w redagowaniu tekstów aktów prawnych. Jeśli prawodawca zdecyduje się zmienić jakieś określenie na bardziej współczesne, musi zrobić to w sposób systemowy, przynajmniej w obrębie całego tekstu danego aktu normatywnego. W niemieckim HdR podkreśla się, że jeśli w ramach nowelizacji wprowadzono do jakiejś ustawy wyrażenie współczesne, podczas gdy ustawa ta w wielu miejscach zawiera przestarzały odpowiednik tego wyrażenia, należy to przestarzałe wyrażenie zastąpić nowocześniejszym także w pozostałych przepisach<sup>403</sup>. Planując takie szablony określenia, należy pamiętać o ogólnym postulatcie, zgodnie z którym nie należy wprowadzać sformułowań, które są zrozumiałe tylko dla prawników. Nie należy też wyrażać się w sposób sztuczny. Trudno np. uzasadnić, dlaczego prawodawca tak często posługuje się zwrotami oznaczającymi w języku powszechnym ruch lub drogę (np.: „w drodze rozporządzenia”, „wchodzi w życie”), skoro można było te same treści wyrazić niealegorycznie w sposób powszechnie zrozumiały („w formie rozporządzenia”, „zaczyna obowiązywać”).

Poza zabiegami dotyczącymi słownictwa, na językową zrozumiałość tekstu wpływają również zabiegi dotyczące składni. Tu również należy stosować zasady obowiązujące w języku powszechnym. W polskich ZTP zasadę taką wyraża wprost § 7, który stanowi, że zdania w akcie normatywnym redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego. W powołanym przepisie dodano zastrzeżenie, że należy unikać zdań wielokrotnie złożonych. Podobne zalecenia zawiera niemiecki HdR. Podkreśla się w nim, że krótkie zdania łatwiej zrozumieć niż długie, gdyż „przeciętna pamięć krótkotrwała nie jest w stanie objąć zdań z więcej niż siedmioma obiektami lub 22 słowami”<sup>404</sup>. Jest to nawiązanie do wyników badań psycholingwistycznych, w których wykazano, że pojemność ludzkiej w pamięci krótkotrwałej oscyluje wokół 7 informacji (+/- 2 informacje)<sup>405</sup>. Według innych badań czas, po jakim informacje znikają z pamięci krótkotrwałej to od 5,4 sekundy<sup>406</sup> do maksymalnie 15–18 sekund<sup>407</sup>. Jeśli zatem zdanie potraktujemy jako podstawową samodzielną komórkę tekstu,

<sup>403</sup> HdR, uwaga nr 74.

<sup>404</sup> Tamże (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>405</sup> G.A. Miller, *The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information*, „Psychological Review” 1956, nr 63, s. 81.

<sup>406</sup> S. Lehl, B. Fischer, *The basic parameters of human information processing: Their role in the determination of intelligence*, „Personality and Individual Differences” 1988, t. IX, z. 5, s. 883.

<sup>407</sup> L.R. Peterson, M.J. Peterson, *Short-term retention of individual verbal items*, „Journal of Experimental Psychology” 1959, t. 58, nr 3, s. 193.

należy dążyć do tego, by było ono na tyle krótkie, by czytelnik pod koniec jego czytania, wciąż miał w pamięci początek tego zdania. Z tego punktu widzenia zamiast zdania złożonego lepiej posłużyć się kilkoma odrębnymi zdaniami odnoszącymi się do siebie<sup>408</sup>. Innym sposobem, typowym dla tekstów aktów normatywnych jest podział zdania na mniejsze wyodrębnione fragmenty, takie jak punkty czy litery<sup>409</sup>.

W praktyce redagowania tekstów aktów normatywnych dominuje forma „pozornie opisowa”<sup>410</sup>. Zgodnie z § 5 polskich ZTP przepisy prawne redaguje się w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą. We francuskim GL zaleca się, by czasowników używać w czasie teraźniejszym w trybie orzekającym<sup>411</sup>. Rozwiązanie takie należy zaaprobować, gdyż taki sposób wypowiedzi jest najłatwiejszy w odbiorze. Badania psycholingwistyczne wykazały, że najprostsze w percepcji są zdania twierdzące w stronie czynnej, a najtrudniejsze – zdania przeczące w stronie biernej<sup>412</sup>. Dlatego legislator, mając do wyboru sformułowanie danej wypowiedzi od strony czynnej lub biernej, powinien jako domyślne rozwiązanie traktować użycie strony czynnej. W niemieckim HdR podkreśla się też, że formułując zdanie w stronie czynnej podkreśla się rolę podmiotów działających, a formułując zdanie w stronie biernej – przedmiot działania<sup>413</sup>, ale taką argumentację można by uznać za przekonującą tylko przy założeniu, że oba sposoby formułowania wypowiedzi są tak samo łatwe w odbiorze. Ponieważ jednak tak nie jest, należy postulować, by przepisy były co do zasady formułowane w stronie czynnej.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że redaktor tekstu prawnego musi współpracować z językoznawcami. Nie tylko takimi, którzy prowadzą klasyczne badania systemowe, ale również takimi, którzy znają najnowsze wyniki badań empirycznych, socjo- i psycholingwistycznych. W Niemczech wszystkie projekty ogólnokrajowych aktów normatywnych rządu podlegają sprawdzeniu pod kątem ich poprawności i zrozumiałości językowej<sup>414</sup>, a przy niemieckim Bundestagu działa Sztab Redakcyjny Towarzystwa Języka Niemieckiego. Towarzystwo to wydało już kilkanaście edycji poradnika *Wskazówki dla języka ustawowego*

<sup>408</sup> Tak np: HdR, uwaga nr 97.

<sup>409</sup> Zob. wcześniejsze rozważania na temat jednostek redakcyjnych tekstu aktu normatywnego.

<sup>410</sup> Tak np.: M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Dyrektywy...*, s. 86.

<sup>411</sup> GL, uwaga nr 3.3.1.

<sup>412</sup> Tak np.: podsumowanie wyników takich badań w: I. Kurcz, *Psycholingwistyka...*, s. 143, 153–165 oraz 222–226.

<sup>413</sup> HdR, uwaga nr 104.

<sup>414</sup> Zob. § 42 ustęp 5 zdanie 3 Wspólnego Regulaminu ministerstw federalnych, [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile) [dostęp: 28.10.2013].

*i urzędowego*<sup>415</sup>. We Francji utworzono specjalny organ administracyjny właściwy w sprawach ochrony języka francuskiego – „Generalną delegację do spraw języka francuskiego i języków Francji”<sup>416</sup>, która również wydaje publikacje na temat użycia języka francuskiego w dokumentach urzędowych. Na tym tle polskie rozwiązania są znacznie mniej zaawansowane. Działająca w Polsce Rada Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk jest jedynie oficjalną instytucją opiniodawczo–doradczą w sprawach używania języka polskiego<sup>417</sup> i każdy organ publiczny może zasięgnąć opinii Rady „w wypadku wystąpienia w toku czynności urzędowych istotnych wątpliwości dotyczących użycia języka polskiego”<sup>418</sup>. Żadne przepisy nie nakazują zasięgnięcia takich opinii, w szczególności nie ma takiego obowiązku w odniesieniu do opracowywanych tekstów aktów normatywnych.

#### 4.1.2. Skracanie, uogólnianie i uelastycznianie tekstów prawnych

W literaturze prawniczej zauważa się, że na powszechną zrozumiałość tekstów aktów normatywnych negatywny wpływ może mieć za daleko posunięta realizacja powszechnie przyjmowanego współcześnie postulatu zwięzłości takich tekstów<sup>419</sup>. Przykładem wyraźnego sformułowania tego postulatu jest § 5 polskich ZTP, który stanowi, że „przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości”. Postulat zwięzłości koresponduje z powszechnie przyjmowaną regułą wykładni, zgodnie z którą niedopuszczalna jest taka interpretacja przepisu prawnego, w której jakiś jego składnik uznany jest za zbędny<sup>420</sup>.

W praktyce omawiany postulat jest realizowany m.in. przez takie zabiegi redakcyjne jak unikanie powtórzeń<sup>421</sup>, rozczłonkowanie i komasacja elementów norm w przepisach i unikanie wypowiedzi niewyrażających norm prawnych. Wszystkie te zabiegi należy ocenić jako racjonalne w świetle omawianego postulatu zwięzłości tekstów aktów normatywnych, ale każdy z nich może obniżyć zrozumiałość tekstów poddanych takim zabiegom.

<sup>415</sup> Zob.: Gesellschaft für deutsche Sprache, *Fingerzeige für die Gesetzes- und Amtssprache*, wyd. 11, Quelle & Meyer 1998.

<sup>416</sup> Działa on na podstawie dekretu nr 89–403 z dnia 2 czerwca 1989 r., *Journal officiel*, s. 7729 ze zm.

<sup>417</sup> Art. 12 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim.

<sup>418</sup> Tamże, art. 14.

<sup>419</sup> Na problem ten zwraca uwagę np. T. Gizbert-Studnicki, *Język...*, s. 124–125.

<sup>420</sup> Tak np.: J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 79–80; L. Morawski, *Zasady...*, s. 106–107.

<sup>421</sup> Zakaz ten jest wprost wyrażony np. w § 4 polskich ZTP. W unijnym przewodniku redakcyjnym podkreśla się, że praktyka polegająca na tworzeniu przepisów, które „powtarzają lub parafrazują zdania lub artykuły traktatów lub innych aktów” jest „zbędna i niebezpieczna” – WPP, wytyczna nr 12.2, s. 38.

Analiza zabiegów polegających na eliminacji powtórzeń wymaga odróżnienia powtórzeń fragmentu tekstu (powtórzenie w sensie formalnym, powtórzenie tekstu) od powtórzeń wyrażenia danej normy, a w tym drugim przypadku – powtórzenia wyrażenia tej samej normy od wyrażenia normy, która wynika z normy już wyrażonej (powtórzenia sensu)<sup>422</sup>. Ten pierwszy rodzaj powtórzeń (powtarzanie takich samych fraz tekstu) jest przypadkiem dość oczywistym i stosunkowo łatwym do wyeliminowania w praktyce bez obniżania zrozumiałości tekstu poprzez takie działania jak poprawne wyodrębnianie aktów normatywnych, nadawanie poprawnej kolejności przepisom oraz stosowanie wewnętrznych i zewnętrznych odesłań. Drugi przypadek nie jest jednak tak jednoznaczny. Eliminacja tego rodzaju nadmiarowości (redundancji) jest trudniejsza, a próby takiej eliminacji mogą prowadzić do obniżenia zrozumiałości danego tekstu aktu normatywnego<sup>423</sup>. Wynika to z tego, że język używany do formułowania tekstów aktów normatywnych nie jest językiem sztucznym, takim jak np. języki programowania<sup>424</sup>. Pewien poziom redundancji wypowiedzi w tekstach aktów normatywnych jest nieunikniony ze względu na samą specyfikę języków naturalnych<sup>425</sup>. Jest on zresztą przydatny z punktu widzenia skuteczności przekazywania komunikatów sformułowanych w tym języku, służy bowiem zapewnieniu, że odbiorca właściwie odczytał normy ustanowione przez prawodawcę. Taka rola informacji redundantnych występuje nie tylko w procesach przekazywania informacji za pomocą języków naturalnych, ale w większości procesów informacyjnych w świecie żywych istot. Dowodzi tego chociażby analiza informacji zawartych w kodzie DNA. Gdy udało się go rozszyfrować, wykryto w nim znaczącą redundancję. Badacze interpretują to w ten sposób, że redundantne informacje zawarte w kodzie DNA służą minimalizowaniu możliwości powstania błędu podczas powielania danego fragmentu kodu<sup>426</sup>. W od-

<sup>422</sup> Pomijam tu takie przypadki tzw. niezgodności prakseologicznej norm, które przez niektórych autorów również bywają zaliczane do powtórzeń – zob. np.: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Ars boni et aequi, Poznań 2001, s. 175.

<sup>423</sup> T. Gizbert-Studnicki stwierdził w tym kontekście, że „brak redundancji leksykalnej obniża stopień zrozumiałości tekstu” – zob. tegoż: *Język...*, s. 125.

<sup>424</sup> W swojej pracy na temat matematycznej teorii informacji C.E. Shannon przytaczał statystyki, z których wynika, że w przypadku języka angielskiego redundancja wynosi ok. 50% – zob. tegoż, *A Mathematical...*, s. 399.

<sup>425</sup> T. Gizbert-Studnicki wskazuje np., że redukcji może ulec jedynie redundancja leksykalna, nie można natomiast obniżyć redundancji gramatycznej – tamże, s. 91–92. Do podobnych wniosków doszli E.C. Wit i M. Gillette, *What is Linguistic Redundancy?*, Technical Report, Chicago 1999, <http://www.math.rug.nl/~ernst/linguistics/redundancy3.pdf> [dostęp: 31.10.2013].

<sup>426</sup> Zob. np.: R. Kafri, M. Levy, Y. Pilpel, *The regulatory utilization of genetic redundancy through responsive backup circuits*, „Proceedings of the National Academy of Sciences” 2006, t. CIII, nr 31, s. 11653 i nast.

niesieniu do tekstów aktów prawnych przydatność niektórych powtórzeń potwierdzają wyniki badań, z których wynika, że powiększenie objętości tekstu aktu normatywnego może towarzyszyć zabiegom mającym na celu poprawienie zrozumiałości danego tekstu<sup>427</sup>.

Również technika rozczłonkowania i komasacji elementów norm w przepisach (zwłaszcza różnej rangi) może w konkretnym przypadku prowadzić do pewnych powtórzeń. Sposobem na unikanie niezrozumiałości wywołanej przez takie rozczłonkowanie norm w przepisach, w wyniku którego fragmenty wyrażające elementy danej normy są znacznie oddalone od siebie w tekście, jest stosowanie odesłań, o których będzie mowa w jednym z kolejnych punktów. Czasami jednak przepis będzie bardziej zrozumiały, gdy zamiast odesłania będzie zawierał częściowe powtórzenie normy wynikającej z innego przepisu. Przykładem może być norma nakazująca ogłoszenie aktu normatywnego. Wynika ona z normy wyrażonej w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie aktów powszechnie obowiązujących. Mimo to norma została wprost wyrażona w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>428</sup>. Przepis ten stanowi, że „ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe”. Norma w nim wyrażona jest w pewnym zakresie powtórzeniem normy wynikającej z normy wyrażonej w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale jednocześnie ma szerszy zakres zastosowania (odnosi się nie tylko do aktów powszechnie, ale również wewnątrznie obowiązujących) oraz jest bardziej precyzyjna (mówi nie o jakimkolwiek „ogłoszeniu”, lecz o „ogłoszeniu w dzienniku urzędowym”). Próba zredagowania art. 2 powołanej ustawy w taki sposób, by nie wyrażał on normy będącej powtórzeniem normy wynikającej z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, spowodowałaby, że przepis ten stałby się znacznie bardziej skomplikowany i w efekcie straciłby na zrozumiałości.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że postulatem, jaki należy formułować w stosunku do tekstów aktów normatywnych, jest nie tyle „unikanie powtórzeń”, co „unikanie zbędnych, nieużytecznych powtórzeń”. Przez zbędne powtórzenia należy rozumieć powtórzenia dosłowne oraz te powtórzenia niedosłowne, które nie poprawiają w istotny sposób zrozumiałości danego tekstu. W orzecznictwie sądów polskich znaleźć można stwierdzenia, że takie pożyteczne powtórzenia mogą służyć „wzmocnieniu” przekazu, stanowiąc tzw. „wzmocnienie

<sup>427</sup> F. Schulz von Thun, *Können Gesetzestexte verständlicher formuliert werden? (w:) Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, red. J. Rüdiger, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York 1976, s. 432 i nast.

<sup>428</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.



ustawowe, zaakcentowanie określonego stanu<sup>429</sup>. Koresponduje ono z aktualnymi wynikami badań na temat redundancji językowej, w których wyróżnia się tzw. pożyteczną redundancję językową<sup>430</sup>.

Podstawowym założeniem posługiwania się redundancją w tekstach aktów normatywnych jest to, że musi ona być zamierzona. Powyższe uwagi nie odnoszą się do przypadków redundancji, która jest wynikiem niedostatecznych umiejętności językowych redaktora tekstu. Umiejętność odróżniania powtórzeń pożądanych od zbędnych wymaga współpracy legislatorów z psycho- i socjolingwistami. Należy przy tym pamiętać, że nawet te same frazy mogą w pewnych okolicznościach zasługiwać na aprobatę, a w innych – na krytykę<sup>431</sup>.

Innym czynnikiem, który może obniżyć zrozumiałość tekstów aktów normatywnych jest wypowiedanie norm prawnych w sposób generalny i abstrakcyjny<sup>432</sup>. Wyniki badań przedstawione w czwartej części rozważań częściowo potwierdzają hipotezę postawioną przez G. Skąpską, że „oddziaływania bezpośrednie mają tym mniejszą rolę w kształtowaniu postaw wobec prawa, im bardziej abstrakcyjny (oderwany od doświadczeń) charakter mają przekazywane za ich pomocą informacje”<sup>433</sup>. Osoby poszukujące informacji o prawie (szczególnie takie, które nie mają wykształcenia prawniczego) preferują źródła informacji skonkretyzowanej, odnoszącej się do zindywidualizowanych przypadków. Na obecnym etapie rozwoju prawa niemożliwy i niewskazany byłby powrót do redagowania przepisów w sposób odpowiadający tym potrzebom, a więc w sposób bardzo kazuistyczny. Na poziomie tekstu aktu normatywnego sposobem łączenia wypowiedzi wyrażających normy generalne i abstrakcyjne z potrzebami uzyskania odpowiedzi na konkretne pytania jest stosowanie takich definicji, które poza klasycznym elementem definiującym zawierają również przykładowe wyliczenie konkretnych obiektów, które określane są definiowanym zwrotem<sup>434</sup>. Rozwiązanie to dotyczy

<sup>429</sup> Określenie to pierwszy raz zostało użyte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 września 1995 r., I PZP 23/95, OSNP 1996, nr 5, poz. 73. Później zostało użyte w wyrokach WSA w Olsztynie: z dnia 21 stycznia 2010 r., I SA/OI 748/09, LEX nr 559493 i z dnia 9 czerwca 2010 r., I SA/OI 331/10, LEX nr 648310.

<sup>430</sup> Zob. np.: charakterystykę pożytecznej redundancji językowej; E.C. Wit, M. Gillette (w:) *What...*, s. 12–15 oraz M. Kłodawski, *Trzy ujęcia nadmiarowości w polskim prawie stanowionym* (w:) *Rzeczywistość społeczna w badaniach młodych naukowców*, red.: Z. Dziemiątko, W. Stach, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Usług, Poznań, 2012, s. 161.

<sup>431</sup> Zob. np.: analizę użycia frazy „dokonywać naprawy” w dwóch różnych kontekstach; M. Kłodawski, *Pleonazmy i analizy – wyrażenia redundantne pragmatycznie w języku prawnym* (w:) *Język współczesnego prawa*, red. A. Niewiadomski, E. Sztymelska, Wydawnictwo Koła Naukowego „Lingua Iuris”, Warszawa 2012, s. 131.

<sup>432</sup> Tak np. T. Gizbert-Studnicki, *Język...*, s. 128.

<sup>433</sup> G. Skąpska, *Spoleczne...*, s. 79.

<sup>434</sup> Zob. uwagi na temat posługiwania się definicjami legalnymi w kolejnym punkcie.

jedynie części omawianego problemu, dlatego prawodawcy powinno zależeć, by tworzyć i udrażniać inne niż tekst aktu normatywnego kanały informacyjne, zwłaszcza takie, w ramach których ustanowione przez niego normy generalne i abstrakcyjne są objaśniane i konkretyzowane.

Przedstawione uwagi w szczególności odnoszą się do tekstów, w których posłużono się technikami służącymi uelastycznianiu norm wyrażonych w danym tekście. Polskie ZTP do tego typu technik zaliczają określenia nieostre, klauzule generalne oraz określanie granic, w ramach których panuje swoboda rozstrzygnięcia<sup>435</sup>. Pod pojęciem klauzul generalnych rozumie się tu zarówno takie fragmenty przepisów, które wskazują na hierarchię wartości, jaką trzeba uwzględniać, stosując prawo w indywidualnym przypadku (jak np. w prawie rodzinnym, gdy prawo nakazuje kierować się przede wszystkim „dobrem dziecka”), albo nakazują stosowanie pewnych pozaprawnych zasad postępowania (np. „zasad współżycia społecznego”)<sup>436</sup>. Rozwiązania takie przerzucają ciężar podjęcia decyzji na organy stosujące prawo<sup>437</sup>. S. Wronkowska podkreśla, że uelastycznianie tekstu prawnego za pomocą zwrotów nieostrych i klauzul generalnych nakłada na prawodawcę obowiązek wyraźnego sformułowania kryteriów podejmowania decyzji przez organy stosujące prawo i na tyle, na ile to możliwe – przesłanek ocennych podjęcia danej decyzji<sup>438</sup>. Podkreśla też, że przenoszenie ciężaru na organy stosujące prawo powinno się odbywać w sposób przemyślany, a nie tylko w wyniku trudności z podjęciem decyzji przez prawodawcę<sup>439</sup>. Użycie klauzuli generalnej bywa objawem niedoskonale wykonanej pracy przez organy odpowiedzialne za tworzenia prawa, zasadniczo to na nich bowiem spoczywa ciężar takiego uregulowania danej materii, by regulacja ta odpowiadała określonym wartościom<sup>440</sup>. W skrajnych przypadkach użycie klauzuli generalnej może

<sup>435</sup> Zob. np.: § 155 polskich ZTP.

<sup>436</sup> S. Wronkowska i Z. Ziemiński nazwali je odpowiednio klauzulami I i II typu – zob. tychże, *Zarys...*, s. 225.

<sup>437</sup> Tak np.: E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PiP 2011 z. 7–8, s. 17 i nast.

<sup>438</sup> S. Wronkowska, *Postulat...*, s. 28.

<sup>439</sup> Tamże, s. 29.

<sup>440</sup> W polskiej literaturze krytykuje się np. rozwiązanie polegające na tym, że w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) prawodawca nie tylko określił przesłanki poszczególnych odmian dozwolonego użytku chronionych utworów, ale dodał ogólne zastrzeżenie, że dozwolony użytek nie może naruszać „normalnego korzystania z utworu” lub „godzić w słuszne interesy twórcy”. Podkreśla się bowiem, że obowiązek sprawdzenia, czy dany przypadek odpowiada tym klauzulom jest dyrektywą wynikającą z umów międzynarodowych skierowaną do prawodawcy. „Zatem to ustawodawca powinien zdecydować, czy określone przypadki dozwolonego użytku zdają ten test, a następnie tylko te przypadki wprowadzić [a] przerzucenie tego obowiązku przez ustawodawcę na sądy może być oceniane jako niewłaściwe wykonanie zobowiązania międzynarodowego” – K. Siewicz, *Propozycja*

być ocenione jako stworzenie przepisu blankietowego<sup>441</sup>, a to umożliwiła postawienie danej regulacji zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych. W tym kontekście przywołuje się rażące przykłady klauzul generalnych stosowanych przez prawodawcę III Rzeszy, które miały służyć podporządkowaniu sędziów partii rządzącej<sup>442</sup>.

Należy pamiętać, że większość sposobów uelastyczniania przepisów prawnych polega na wprowadzaniu do nich elementów ocennych. W tym kontekście Marek Zirk-Sadowski zwrócił uwagę, że wyrażenia ocenne są jedną z odmian wyrażen wieloznacznych<sup>443</sup>, a właściwie – rodzajem wieloznaczności leksykalnej<sup>444</sup>. Z kolei wyniki badań empirycznych przeprowadzonych przez J. Wróblewskiego wskazują, że wypowiedzi ocenne powodują dużo więcej rozbieżności interpretacyjnych niż wypowiedzi opisowe<sup>445</sup>. Dlatego prawodawca, któremu zależy na jednolitości rozumienia ustanawianych przez niego norm, powinien bardzo ostrożnie korzystać z takich rozwiązań.

Jeszcze inną formą uelastyczniania przepisów prawnych jest wyrażenie określonych wartości nie w sposób bezpośredni, lecz poprzez odwołanie się do określonych wskaźników statystycznych. Technika taka nie powinna być mylona z odesłaniem<sup>446</sup>, gdyż nie służy ona skracaniu danego tekstu aktu prawnego, lecz uelastycznieniu norm wyrażonych w takim akcie. W tym przypadku uelastycznienie nie polega jednak na przekazaniu części decyzji organom stosującym prawo, lecz na wyrażeniu określonej normy w sposób ulegający bieżącej aktualizacji. Dzięki temu w normach wyrażonych w danym akcie uwzględnia się zmiany, które zachodzą w rzeczywistości. Źródłem prawa pozostaje w takim przypadku właściwy przepis ustawowy, ale poznanie dokładnej normy w nim wyrażonej

---

nowelizacji prawa autorskiego w zakresie działalności bibliotek, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej” 2013, z. 4, s. 63.

<sup>441</sup> Więcej na ten temat zob.: J. Nowacki, *Problem blankietowości przepisów zawierających klauzule generalne (w:) Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arcowej*, red. G. Skąpska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń [1992], s. 127.

<sup>442</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 226.

<sup>443</sup> M. Zirk-Sadowski, *Wyrażenia wieloznaczne a oceny w języku prawnym*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1981, t. XXVII, s. 65.

<sup>444</sup> M. Zirk-Sadowski, *Rozumienie ocen w języku prawnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1984, s. 205.

<sup>445</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienie jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawnych*, *PiP* 1966, z. 3, s. 552, zob. też ustalenia cząstkowe z przeprowadzonych przez tego autora badań: J. Wróblewski, „Niskie pobudki a silne wzruszenie”. *Z zagadnień rozumienia tekstów prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego Nauki humanistyczno-społeczne”, 1966 z. 47, s. 33; J. Wróblewski, „Kradzież z włamaniem”. *Z zagadnień rozumienia tekstów prawnych*, *RPEiS* 1966, z. 3, s. 227.

<sup>446</sup> Tak uznał polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 1999 r., K 6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 160.

wymaga znajomości określonych danych faktycznych. Właściwy organ statystyczny nie ustanawia normy prawnej, lecz podaje do wiadomości publicznej informację o mającym miejsce w rzeczywistości stanie faktycznym<sup>447</sup>. Ponieważ jednak ten stan faktyczny ma bezpośredni wpływ na aktualną treść danej normy prawnej, przepisy wyrażające normę prawną poprzez odwołanie do określonego wskaźnika statystycznego powinny precyzyjnie określać „ramy prawne jej ustalenia i późniejszego modyfikowania”<sup>448</sup>, a także wprowadzać obowiązek ogłoszenia odpowiedniego komunikatu w sposób typowy dla urzędowych źródeł informacji o prawie. Co do zasady powinien to być ten sam dziennik urzędowy, w którym ogłoszono przepis ustawowy odwołujący się do danego wskaźnika. Komunikaty takie muszą się rozpoczynać powołaniem podstawy prawnej. Podczas redagowania tej części komunikatu powinno się stosować rozwiązania informatyczne, dzięki którym można automatycznie stworzyć powiązanie pomiędzy przepisem odwołującym się do danego wskaźnika a komunikatem o jego aktualnej wysokości<sup>449</sup>.

#### 4.1.3. Definicje legalne

Definicje legalne są jedną z podstawowych technik prawodawczych służących zwiększaniu komunikatywności i jednoznaczności wypowiedzi normatywnej<sup>450</sup> a zarazem upewnieniu się, że wypowiedź ta jest adekwatna do zamiaru prawodawcy. Za pomocą definicji prawodawca informuje o przyjętym przez siebie sposobie rozumienia danego określenia, a jednocześnie nakazuje odbiorcom przyjęcie tego właśnie sposobu jego rozumienia.

Korzystanie z definicji należy rozpatrywać w kontekście omawianej powyżej zasady, w myśl której w tekstach aktów normatywnych należy się posługiwać poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Jeśli dane określenie używane w sposób poprawny ma podstawowe i powszechnie przyjęte znaczenie, i właśnie w takim znaczeniu posłużono się nim w tekście aktu normatywnego, to nie ma potrzeby definiowania tego określenia. Potrzeba taka nie istnieje również wtedy, gdy z kontekstu, w jakim dane określenie zostało użyte, jasno wynika, w jakim znaczeniu

<sup>447</sup> Więcej na ten temat zob. w: G. Wierczyński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11)*, PS 2012, nr 5, s. 174.

<sup>448</sup> M. Zubik, *Wielkości statystyczne w systemie prawa określonym przez Konstytucję z 1997 r.*, PS 2011 nr 5, s. 17.

<sup>449</sup> Więcej na ten temat zob. w punkcie dotyczącym powoływania podstawy prawnej na początku aktu wykonawczego.

<sup>450</sup> Tak również np.: A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 43.

zostało ono użyte<sup>451</sup>. *A contrario* należy uznać, że potrzeba zdefiniowania danego określenia występuje wtedy, gdy ani dane określenie, ani kontekst, w jakim się nim posłużono, nie eliminują wątpliwości co do znaczenia tego określenia, a także wtedy, gdy znaczenie danego określenia ma w jakikolwiek sposób odbiegać od znaczenia, które jest podstawowe i powszechnie przyjęte. Określenie nie ma jednego, podstawowego i powszechnie przyjętego znaczenia zarówno wtedy, gdy powszechnie przyjmuje się więcej niż jedno jego znaczenie, jak i wtedy, gdy dane określenie nie jest powszechnie zrozumiałe (np. dlatego, że jest określeniem nowym, stworzonym na potrzeby danego tekstu aktu normatywnego).

Na podstawie powyższych rozważań należy uznać, że w danym akcie normatywnym należy sformułować definicję używanego w nim określenia, jeśli określenie to:

- jest wieloznaczne, a wieloznaczności tej nie eliminuje kontekst, w jakim zostało użyte<sup>452</sup>;
- nie ma ustalonego znaczenia, gdyż zostało skonstruowane właśnie na potrzeby tego aktu<sup>453</sup>;
- nie jest powszechnie zrozumiałe<sup>454</sup>;
- ma być użyte w znaczeniu odbiegającym od znaczenia podstawowego i powszechnie przyjętego<sup>455</sup>.

W odniesieniu do tego ostatniego przypadku należy zastrzec, że znaczenie danego określenia, ustalane w drodze definicji, nie powinno znacząco wykraczać poza jego powszechnie przyjęte rozumienie<sup>456</sup>. Przyjęcie takiej definicji wiąże się bowiem z ryzykiem, że niektórzy odbiorcy, nieświadomi istnienia definicji legalnej danego określenia, przyjmą, że ma ono znaczenie takie jak w języku powszechnym. W przewodniku dotyczącym redagowania aktów prawa UE wręcz zakazuje się definiowania pojęć w sposób sprzeczny z powszechnie przyjętym znaczeniem danego pojęcia<sup>457</sup>.

---

<sup>451</sup> Taką zasadę wyraźnie wyrażono np. w § 146 ust. 2 polskich ZTP. O uwzględnianiu kontekstu podczas ustalania znaczenia danego określenia zob. np.: T. Gizbert-Studnicki, *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków, 1978, s. 80–106.

<sup>452</sup> Tak np. § 146 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 polskich ZTP oraz wytyczna 14.1 unijnego WPP (s. 41).

<sup>453</sup> Tak np. w niemieckim HdR, uwaga nr 59.

<sup>454</sup> Tak np. § 146 ust. 1 pkt 3 polskich ZTP.

<sup>455</sup> W polskich ZTP mowa jest o „potrzebie ustalenia nowego znaczenia danego określenia” (§ 146 ust. 1 pkt 4 polskich ZTP). W przewodniku unijnym mowa jest o potrzebie zawężenia lub rozszerzenia „normalnego” znaczenia (WPP, wytyczna nr 14.1, s. 41). W niemieckim podręczniku mowa jest po prostu o znaczeniu odbiegającym od znaczenia w języku powszechnym (HdR, uwaga nr 59).

<sup>456</sup> Tak również np.: R.J. Martineau, M.B. Salerno, *Legal, Legislative, and Rule Drafting in Plain English*, Thomson/West, St. Paul 2005, s. 70.

<sup>457</sup> WPP, wytyczna nr 14.4, s. 41.

Definicje należy zamieszczać w tekście aktu normatywnego zgodnie z ogólnymi zasadami ustalania kolejności przepisów. Jeśli zatem definicja ma obejmować całą dziedzinę prawa, to należy ją umieścić w akcie zawierającym przepisy ogólne dla całej tej dziedziny (takimi aktami są zazwyczaj kodeksy). W takiej sytuacji, jeśli w jakimś akcie należącym do tej dziedziny nie zostanie wyraźnie sformułowana odmienna definicja, to przyjmuje się, że stosuje się definicję „kodeksową”<sup>458</sup>. Jeśli dane określenie ma być używane w ustalonym znaczeniu w obrębie całego aktu normatywnego, to jego definicję należy zamieścić w przepisach ogólnych tego aktu, jeśli zaś ma ono być używane w danym znaczeniu tylko w obrębie danej jednostki systematyzacyjnej tego aktu, to jego definicję zamieszcza się w przepisach ogólnych tej jednostki systematyzacyjnej<sup>459</sup>.

Po wprowadzeniu definicji legalnej danego określenia redaktor tekstu danego aktu powinien się zachowywać w sposób konsekwentny, a więc w obrębie przepisów, dla których wprowadzono taką definicję, nie posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu<sup>460</sup>. Im szerzej udaje się zachować jednolitość stosowanej terminologii, tym spójniejszy i czytelniejszy staje się system prawny. Z tego punktu widzenia potrzeba jednolitości stosowanej terminologii nie ogranicza się do poszczególnych aktów normatywnych, lecz dotyczy całego systemu prawnego. Im bliższe są relacje pomiędzy poszczególnymi aktami tego systemu, tym bardziej ujednolicona powinna być terminologia stosowana w nich. Dlatego np. § 9 polskich ZTP zaleca, by w danym akcie posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny prawa, w szczególności jeśli przepisy ogólne danej dziedziny zostały skodyfikowane w postaci ustawy zatytułowanej „kodeks ...” lub „prawo”. Jak to ujął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, definicje kodeksowe mają „z założenia znaczenie wykraczające poza dany akt prawny czy nawet dział prawa, znaczące dla całego systemu prawa”<sup>461</sup>. Taka rola aktów kodyfikujących zasady ogólne danej dziedziny prawa oznacza, że terminologia stosowana w pozostałych ustawach z tej dziedziny powinna być taka sama, jak w akcie podstawowym. Jeżeli wyjątkowo zachodzi potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, należy sformułować wyraźną definicję, podkreślając jej wyjątkowy charakter<sup>462</sup>.

<sup>458</sup> Tak np. § 148 polskich ZTP oraz uwaga nr 59 w niemieckim HdR.

<sup>459</sup> Tak np. § 150 polskich ZTP oraz wytyczna nr 14 w unijnym WPP (s. 41).

<sup>460</sup> Tak np. § 147 ust. 1 polskich ZTP oraz wytyczna nr 14.1 przewodnika dotyczącego aktów unijnych (WPP, s. 41).

<sup>461</sup> Wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 37/06, LEX nr 435567 i z dnia 20 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 10/06, LEX nr 221747.

<sup>462</sup> Tak np. § 148 polskich ZTP.

Rozwiązanie takie powinno być stosowane wyjątkowo, gdyż zaburza ono czytelność systemu prawnego<sup>463</sup>.

Jeżeli zachodzi konieczność odstąpienia od ustalonego znaczenia danego określenia, to należy albo zmienić umiejscowienie definicji tego określenia, albo wyraźnie zdefiniować nowe znaczenie tego określenia wraz z określeniem zakresu, w jakim dane określenie używane jest w tym wyjątkowym znaczeniu<sup>464</sup>. Zasada konsekwencji terminologicznej rozciąga się również na akty wykonawcze do danej ustawy, co oznacza, że w aktach wykonawczych nie można modyfikować znaczenia określeń ustawowych<sup>465</sup>, a jedynie pojęcia, które nie mają ustawowych definicji<sup>466</sup>. Wyjątek od tej zasady może zostać wprowadzony jedynie w przepisach upoważniających do wydania danego aktu wykonawczego. Przepis wprowadzający taki wyjątek musi spełniać ogólne wymagania dla przepisów upoważniających do wydawania danego rodzaju aktów wykonawczych<sup>467</sup>. Prawodawca powinien unikać wprowadzania takich wyjątków, ponieważ każdy przypadek braku konsekwencji terminologicznej może pogarszać skuteczność procesu przekazywania informacji o ustanowionych przez niego normach prawnych.

Definicje powinny być formułowane z użyciem zwrotów charakterystycznych dla definiowania. Najmniej wątpliwości rodzi wyodrębnienie przepisu zawierającego zestaw definicji i rozpoczęcie takiego przepisu od zwrotu „użyte w ... określenia oznaczają” lub podobnego. W pozostałych przypadkach należy posłużyć się zwrotem charakterystycznym dla definicji (takim jak „oznacza”, „znaczy tyle, co”, „jest równoznaczne z”, „jest to”, „należy rozumieć” itp.<sup>468</sup>). Zwrotów tego typu nie należy używać w znaczeniu niedefinicyjnym<sup>469</sup>. Jeśli definicje zostały wyod-

<sup>463</sup> Przykładem trudności z utrzymaniem jednolitości terminologii prawniczej są pojęcia „działalności gospodarczej” i „przedsiębiorcy”. Jak wyliczył M. Etel, równoległe z definicjami wyrażonymi w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.), w pewnym momencie w polskim systemie prawnym funkcjonowało 10 definicji „działalności gospodarczej” i ponad 20 definicji „przedsiębiorcy”, z których każda nadaje przywołanym zwrotom różne znaczenie – zob. tegoż, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 275 i 285.

<sup>464</sup> Tak np. § 147 ust. 2 polskich ZTP.

<sup>465</sup> Tamże.

<sup>466</sup> Tak też np.: M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 212.

<sup>467</sup> Dlatego na aprobatę zasługuje stanowisko, zgodnie z którym w Polsce ustawowe upoważnienie do ustalenia w rozporządzeniu odmiennego znaczenia określeń zdefiniowanych w tej ustawie, „bez precyzyjnego sformułowania wskazówek co do zakresu i kierunku tych zmian, w szczególności wskazania definiowanego określenia oraz związanego z nim zakresu podmiotowego i przedmiotowego” stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP; zob.: P. Magda, *Definiowanie w rozporządzeniu określeń zdefiniowanych w ustawie* (w:) Rządowe Centrum Legislacji, *Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul\\_7.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul_7.pdf), s. 31.

<sup>468</sup> Tak np. § 151 polskich ZTP.

<sup>469</sup> Tak np. § 152 polskich ZTP.

rębnione do osobnego przepisu, to jego treść powinna się ograniczać do samych definicji. Normy prawne dotyczące podmiotów lub przedmiotów oznaczanych definiowanym określeniem wyraża się w odrębnych przepisach. Na ten aspekt konsekwencji terminologicznej zwraca się uwagę w przewodniku dotyczącym redagowania aktów unijnych. Podkreśla się w nim, że wymóg niewłączania samodzielnych przepisów do przepisów zawierających definicję danego określenia wynika nie tylko z „troski o dyscyplinę logiczną”, ale również z tego, że rozwiązanie, w którym „wszystkie elementy normatywne nie będą zebrane w jednym miejscu, gdyż niektóre znajdują się w definicjach, pociąga za sobą niebezpieczeństwo, że adresat przeoczy je podczas interpretowania przepisów”<sup>470</sup>.

Z połączeniem definicji z przepisem wyrażającym normę prawną mamy np. do czynienia w przypadku tzw. definicji nawiasowych, które stosunkowo często spotyka się w polskich aktach normatywnych. W takich przepisach określenie definiowane jest podane w nawiasie po fragmencie wyrażającym jego definicję, a następnie jest wyrażana określona norma prawna dotycząca przedmiotu lub podmiotu, oznaczonego taką definicją<sup>471</sup>. Jest to rozwiązanie pośrednie pomiędzy klasycznymi definicjami a skrótami. Rozwiązanie takie nie spełnia wymogu oznaczania definicji zwrotami charakterystycznymi dla nich. Może też rodzić pewne trudności w informatycznym wyodrębnieniu fragmentu tekstu stanowiącego definicję danego określenia (zob. uwagi poniżej). Z tych względów rozwiązanie to należy ocenić jako mniej przydatne niż klasyczne definicje. Rozwiązanie takie jest uzasadnione tylko w sytuacji, gdy definiowane w danym przepisie pojęcie jest używane wyłącznie w tym przepisie<sup>472</sup>.

Poza przypadkami, w których definicje służą eliminacji wieloznaczności, mogą one również służyć do dookreślenia pojęć nieostrych<sup>473</sup>. W literaturze podkreśla się, że typową metodą takiego dookreślenia jest „budowanie definicji cząstkowych”<sup>474</sup>. Do tych ustaleń nawiązuje § 153 ust. 3 polskich ZTP, który stanowi, że jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji równościowej, to można „objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego

<sup>470</sup> WPP, wytyczna nr 14.4, s. 41.

<sup>471</sup> Zob. np.: art. 145 § 1 polskiego Kodeksu cywilnego: „Jeżeli nieruchomości nie ma odpowiedniego dostępu do drogi publicznej lub do należących do tej nieruchomości budynków gospodarskich, właściciel może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia za wynagrodzeniem potrzebnej służebności drogowej (droga konieczna)”.

<sup>472</sup> Przykładem takich przepisów mogą być § 159 i 160 polskich ZTP, w których mowa jest o odesłaniach statycznych i dynamicznych.

<sup>473</sup> Tak np. § 146 ust. 1 pkt 2 polskich ZTP, który stanowi, że „w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia” m.in. gdy „dane określenie jest nieostre, a jest požądane ograniczenie jego nieostrości”.

<sup>474</sup> W. Patryas, *Definiowanie pojęć prawnych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1997, s. 73.



zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotami: «w szczególności» albo «zwłaszcza». Takie cząstkowe definicje nie powinny być traktowane jako zbędna redundancja, gdyż dzięki nim w zakresie wyraźnie opisanym w definicji uzyskuje się pewność przekazu, nie tracąc zalet posłużenia się określeniem nieostrym w tej części, która pozostała niezdefiniowana. W takiej definicji legislator powinien starać się zawrzeć wszystkie słowa, jakimi prawdopodobnie będą się posługiwali odbiorcy informacji w procesie wyszukiwania danej regulacji. Definicja cząstkowa naprowadzi ich na określenie, którego powinni użyć w instrukcji wyszukiwawczej.

Teksty utrwalone na papierze nie sprzyjają wykorzystywaniu w optymalny sposób korzyści, jakie dają definicje. Teksty takie nie sygnalizują bowiem, że dane określenie użyte w określonym przepisie ma swoją definicję legalną oraz nie odsyłają do tego fragmentu, w którym się ona znajduje. Bardzo pomocne mogą tu być teksty aktów normatywnych w postaci elektronicznej, gdyż w takiej postaci można skorzystać z hiperłączy. Służą one użytkownikom do dowolnego przemieszczania się pomiędzy niezależnymi fragmentami tekstu<sup>475</sup>. Używając tej technologii, można z każdego fragmentu tekstu, w którym prawodawca posługuje się danym określeniem, odsyłać do definicji legalnej tego określenia. W Polsce rozwiązanie takie stosuje redakcja systemu informacji prawnej LexPolonica<sup>476</sup>. Przykładowo, w art. 146 Kodeksu cywilnego, w którym prawodawca posługuje się określeniem „samoistny posiadacz”, na określenie to nałożone zostało hiperłącze, które odsyła użytkownika programu do art. 336 Kodeksu cywilnego, który zawiera definicję tego określenia. W nowszej wersji tego systemu – systemie Lexis.pl – lista wszystkich definicji legalnych posłużyła nawet do stworzenia dodatkowego skorowidza przedmiotowego służącego użytkownikom do wyszukiwania aktów normatywnych. To bardzo przydatne rozwiązanie, które powinno funkcjonować również w powszechnie dostępnym systemie informacji prawnej. Dlatego w wymaganiach stawianych współcześnie tekstom aktów normatywnych opracowywanych w postaci elektronicznej powinno się wprowadzać obowiązek oznaczania definicji legalnych specjalnymi znacznikami informatycznymi<sup>477</sup>.

<sup>475</sup> Więcej na temat możliwości, jakie daje zastosowanie technologii hipertekstu w stosunku do tekstów normatywnych, zob. np.: W. Cyruł, *Wpływ...*, s. 151, 160 i 272–273 oraz M. Kłodawski, *Hipertekst a technika legislacyjna – o możliwości zmiany paradygmatu polskiego prawodawstwa (w:) Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*, red. A. Samonek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 99.

<sup>476</sup> Jest to system informacji prawnej wydawany przez wydawnictwo LexisNexis Polska Sp. z o.o. O historii tego systemu zob. np.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka...*, s. 142.

<sup>477</sup> Być może krokiem w tym kierunku jest wprowadzenie w obowiązującym w Polsce rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i in-

#### 4.1.4. Skróty

Jednym z powszechnie stosowanych sposobów skracania tekstu jest posługiwanie się skrótami. Posługiwanie się nimi w tekstach o charakterze funkcjonalnym jest dopuszczalne pod warunkiem, że zostały wprowadzone w sposób nieutrudniający odbiorcom zrozumienia danego tekstu. W tekstach aktów normatywnych stosowanie tego rozwiązania jest dopuszczalne tylko pod warunkiem każdorazowego objaśnienia stosowanych w danym akcie skrótów. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze – dokumenty, które określają zasady posługiwania się skrótami, a nawet wymieniają i objaśniają najczęściej stosowane skróty, nie mają charakteru wiążącego (są to zazwyczaj różnego rodzaju słowniki albo opracowania naukowe). Po drugie – stosunkowo często zdarza się, że taki sam skrót w języku powszechnym ma inne znaczenie niż w języku prawnym. Przykładem może być skrót „zm.”, który w języku powszechnym jest najczęściej używany na określenie „zmarły” albo „zmarł”<sup>478</sup>, a w języku prawnym na określenie „zmieniony” albo „zmianami”<sup>479</sup>. Dlatego w niemieckim HdR wyraźnie stwierdza się, że „w tekstach przepisów prawnych zasadniczo nie stosuje się skrótów” i zaleca, by takie zwroty jak: „na przykład”, „w związku z”, „w wersji z dnia” oraz „w szczególności” zapisywać w pełnej formie<sup>480</sup>. Na zasadzie wyjątku dopuszcza się stosowanie skrótów, które:

- 1) zostały przewidziane w samym HdR (np. dla nazw dzienników urzędowych używanych w przepisach powołujących),
- 2) występują w oficjalnej nazwie własnej,
- 3) zostały zdefiniowane w oficjalnych wykazach skrótów<sup>481</sup>.

Do tej ostatniej kategorii HdR zalicza np. oznaczenia jednostek miar, które zostały określone w rozporządzeniu, a także skróty nazw najważniejszych instytucji państwowych wprowadzone w urzędowym wykazie skrótów wydanym przez niemiecki Federalny Urząd Administracyjny<sup>482</sup>.

Również we Francji i we Włoszech co do zasady zabrania się korzystania ze skrótów w tekstach aktów normatywnych. W obu tych krajach dopuszcza się jedynie korzystanie ze skrótowców, o ile dany skrótowiec jest powszechnie

---

formatycznych nośników danych (Dz. U. Nr 289, poz. 1699) obowiązku stosowania znaczników informatycznych dla „oznaczania definicji pojęć słownikowych” (załącznik nr 3, § 2 pkt 9).

<sup>478</sup> Tak np.: *Wielki słownik ortograficzny PWN z zasadami pisowni i interpunkcji*, red. E. Polański, PWN, Warszawa 2012, s. 1106.

<sup>479</sup> Tak wg § 158 ust. 5 polskich ZTP.

<sup>480</sup> Zob. HdR, uwaga nr 139.

<sup>481</sup> Tamże, uwagi 140 i 141.

<sup>482</sup> Ogłoszenie z dnia 15 sierpnia 2005 r. (*Gemeinsamen Ministerialblatt* nr 52, s. 1061).

używany i został rozwinięty przy pierwszym użyciu w tekście danego aktu normatywnego<sup>483</sup>.

W Polsce § 154 ust. 1 ZTP stanowi, że „dla oznaczenia określenia złożonego, składającego się z więcej niż jednego wyrazu, które wielokrotnie powtarza się w tekście aktu normatywnego, można wprowadzić jego skrót”. W omawianym przepisie nie dopuszcza się tworzenia skrótów pojedynczych wyrazów, dopuszcza się jedynie skrócony zapis określeń składających się z więcej niż jednego wyrazu. Zakaz ten dotyczy również skrótów powszechnie stosowanych w innych tekstach (takich jak „np.”, „m.in.”, „itp.”). Jako wyjątek od tej zasady ZTP przewidują używanie skrótów oznaczeń jednostek redakcyjnych (§ 57) i oznaczeń dzienników urzędowych (§ 162). Należy też przyjąć, że w tekstach aktów normatywnych można się posługiwać oficjalnymi skrótami ustalonymi w innych obowiązujących przepisach. Do tej kategorii należy przede wszystkim zaliczyć oznaczenia legalnych jednostek miar<sup>484</sup>.

We wszystkich przypadkach, w których redaktor tekstu aktu normatywnego zdecydował się na użycie skrótu, § 154 ZTP nakazuje wprowadzenie objaśnienia tego skrótu. Omawiany przepis zakazuje zatem używania w tekstach aktów normatywnych takich skrótów, które nie zostały wyraźnie wyjaśnione, nawet jeśli są one powszechnie stosowane<sup>485</sup>. Zgodnie z § 154 ust. 3 zdanie drugie polskich ZTP „skrót może składać się z pierwszych liter skracanego określenia złożonego, napisanych wielkimi lub małymi literami, z jednego spośród wyrazów wchodzących w skład określenia złożonego albo z wyrazu niewchodzącego w skład tego określenia”. Pierwsze ze wspomnianych rozwiązań to tzw. skrótownice, czyli wyrazy utworzone z pierwszych liter skracanego określenia.

W literaturze językowej podkreśla się, że „dobry skrót powinien się łatwo kojarzyć z elementem skracanym”<sup>486</sup>. Ogólne zasady tworzenia skrótów są definiowane we właściwych dokumentach określających gramatykę danego języka. W praktyce redagowania tekstów aktów normatywnych należy ponadto brać pod uwagę aktualny uzus<sup>487</sup>. Przydatne mogą być zarówno ogólnodostępne wyszu-

<sup>483</sup> Zob.: GL, pkt 3.3.1 oraz RRFTTL, uwaga nr 14.

<sup>484</sup> Zasady ich pisowni zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie legalnych jednostek miar, Dz. U. Nr 225, poz. 1638 ze zm.

<sup>485</sup> Zakaz taki był wyraźnie sformułowany we wcześniejszych polskich zbiorach zasad techniki prawodawczej. W ZTP z 1929 r. dopuszczano używanie skrótownic wyłącznie w stosunku do oznaczeń przepisów oraz nazw dzienników urzędowych. W ZTP z lat 1939, 1961 i 1991 dopuszczano ponadto stosowanie skrótownic na oznaczenia instytucji państwowych. Więcej na ten temat: G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 758.

<sup>486</sup> Z. Saloni, *O użyciu skrótów w tekstach polskich*, „Polonica” 2010, nr XXX, s. 141.

<sup>487</sup> Na potrzebę uwzględniania aktualnego uzusu zwracają uwagę sami językoznawcy. Cytowany Z. Saloni wprost stwierdza, że „szczegółowo sprecyzowane zasady powinny mieć oparcie w uzusie” – tegoż, s. 143.

kiwarki internetowe (które pozwalają ustalić, na ile powszechne jest stosowanie danego skrótu), jak również pełnotekstowe systemy informacji prawnej (które pozwalają ustalić, czy dany skrót jest używany w języku prawnym). W przypadku skrótowców należy postulować m.in. unikanie skrótowców homonimicznych, czyli takich, które mają taką samą sekwencję liter, ale inne znaczenie.

Zgodnie z § 154 ust. 2 i 3 ZTP skróty wprowadza się w przepisach ogólnych aktu normatywnego lub jego jednostki systematyzacyjnej, albo w tym przepisie tego aktu, w którym po raz pierwszy zostało użyte skracane określenie złożone, za pomocą formuły „... (określenie złożone w pełnym brzmieniu), zwane dalej ... («skrót»)”<sup>488</sup>. Choć nie zostało to wprost wyrażone, wydaje się, że alternatywę tę należy traktować rozłącznie, co oznacza, że jeśli w przepisach ogólnych danego aktu wyodrębniono przepis wyliczający i wyjaśniający używane w tym akcie skróty, to wyliczenie to powinno mieć charakter zupełny, i w dalszych przepisach nie powinno się wprowadzać nowych skrótów.

Polskie ZTP nakazują wyraźne odróżnianie definicji legalnych od objaśnień skrótów. Zgodnie z § 152 ZTP zwrotów charakterystycznych dla definicji, w szczególności zwrotu „jest równoznaczne z ...”, nie używa się w znaczeniu niedefinicyjnym, a § 154 ust. 4 ZTP stanowi, że skrótu nie wprowadza się w tym samym przepisie, w którym formułuje się definicję. W praktyce różnice pomiędzy definicjami a drugą postacią skrótów, czyli wyrazami, które reprezentują określenie złożone z kilku wyrazów, są często mało widoczne. Redaktor tekstu aktu normatywnego musi jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do definicji legalnych, skróty mają charakter czysto redakcyjny i nie należy ich używać w celu zdefiniowania danego określenia<sup>489</sup>. Nabiera to szczególnego znaczenia w sytuacji, w której w wyniku informatyzacji procesów redagowania tekstów aktów prawnych wprowadza się nakaz oznaczania definicji legalnych specjalnymi znacznikami ułatwiającymi odnajdywanie definicji danego określenia<sup>490</sup>, o czym była mowa w poprzednim punkcie. W takiej sytuacji sformułowanie definicji w sposób typowy dla skrótów może utrudniać odnalezienie informacji o definicji danego określenia.

<sup>488</sup> W Niemczech dopuszcza się wyjaśnianie skrótów w nawiasie lub w przypisie – zob. HdR, uwaga nr 142.

<sup>489</sup> Przykładowo w art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.) została wprowadzona definicja „osoby niepełnosprawnej”. Przepis ten jednak został sformułowany za pomocą zwrotu „zwanych dalej”, tak jakby to był tylko skrót tego określenia.

<sup>490</sup> W obowiązującym w Polsce rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych, mowa jest o oznaczeniu „definicji pojęć słownikowych” (załącznik nr 3, § 2 pkt 9).

Stosunkowo często<sup>491</sup> skrót stosuje się w przepisach powołujących inne akty normatywne. Jak już wspomniano, w niektórych systemach prawa stanowionego istnieje możliwość utworzenia oficjalnego skrótu lub skróconego tytułu danego aktu normatywnego i zapisania go w tym akcie (zob. uwagi dotyczące redagowania tytułu aktu normatywnego). W Polsce obowiązujące ZTP nie przewidują takiego rozwiązania, stąd również w przypadku powoływania aktów normatywnych stosuje się ogólne zasady posługiwania się skrótami.

#### 4.1.5. Odesłania

Jednym z typowych środków techniki prawodawczej są odesłania. W dalszych rozważaniach przepisami zawierającymi odesłania (przepisami odsyłającymi) będą nazywane te przepisy, które nakazują stosowanie norm wyrażonych w innych przepisach<sup>492</sup>. Jest to bardzo wąskie rozumienie tego określenia. Do przepisów odsyłających w powyższym rozumieniu nie należą przepisy w inny sposób powołujące inne przepisy (np. w ramach powołania podstawy prawnej czy określenia przepisów, które ulegają zmianie lub uchyleniu), a także przepisy posługujące się klauzulami generalnymi<sup>493</sup> czy wyrażające określone wartości za pomocą wskaźników statystycznych<sup>494</sup>. Nie należą do nich również przepisy rozstrzygające kwestie kolizyjne<sup>495</sup>. O środkach tych będzie mowa w rozważaniach dotyczących redagowania

<sup>491</sup> W bazie prawa powszechnie obowiązującego w SIP LEX w dniu 18 września 2013 r. znajdowały się 164 akty prawne, w których program wyszukiwał frazę „zwana dalej ustawą” wraz z odmianami fleksyjnymi.

<sup>492</sup> W niemieckim HdR wyrażono to w następujący sposób: „za pomocą odesłań teksty, do których się odsyła, stają się częścią składową regulacji odsyłającej” – HdR, uwaga nr 218 zdanie drugie (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>493</sup> W niektórych opracowaniach również taką technikę nazywa się „odsyłaniem”. Przykładowo J. Wróblewski zaliczał przepisy posługujące się klauzulami generalnymi do „przepisów odsyłających pozasystemowo” – zob. tegoż, *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego Nauki humanistyczno-społeczne” 1964, z. 35, s. 13–16. Również L. Leszczyński używa w tym kontekście zwrotu „odsyłanie” – zob. tegoż, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000. A. Choduń uznaje, że „odesłanie jest wpisane w sam sens klauzuli generalnej” (zob. A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 30), ale jednocześnie wyraźnie odróżnia klauzule generalne, które odsyłają do ocen, które nie są normami prawnymi, od odesłań do przepisów wyrażających normy prawne – tamże, s. 26.

<sup>494</sup> Zob. uwagi w punkcie 4.1.2.

<sup>495</sup> J. Wróblewski zaliczał np. przepisy kolizyjne posługujące się zwrotem „nie stosuje się” lub podobnym do przepisów odsyłających „negatywnie” – zob. dzieło cytowane w poprzednim przypisie, s. 4 i 5. Poza przepisami kolizyjnymi J. Wróblewski zaliczał do przepisów odsyłających również przepisy derogacyjne oraz przepisy upoważniające do wydania aktu wykonawczego – zob. tamże, s. 8–11.

poszczególnych rodzajów przepisów. W tym miejscu zostanie omówiona technika prawodawcza, która polega na tym, że zamiast określonego fragmentu tekstu danego aktu normatywnego redaktor tego tekstu umieszcza w tym akcie odesłanie do takiego samego lub podobnego fragmentu tekstu znajdującego się w tym samym akcie (odesłanie wewnętrzne) lub w innym akcie (odesłanie zewnętrzne). Odesłanie może mieć charakter dynamiczny (gdy odsyła się do przepisów w brzmieniu obowiązującym każdorazowo w momencie stosowania przepisu odsyłającego) lub statyczny (gdy odsyła się do przepisów w brzmieniu obowiązującym w określonym dniu).

Tak sformułowana definicja przepisu odsyłającego wymaga jeszcze wyjaśnienia jednej kwestii – tzw. odesłań pozasystemowych, rozumianych jako odesłania do tekstów innych niż akty normatywne obowiązujące w danym systemie. W wielu krajach poza odesłaniami do przepisów innych aktów normatywnych stosuje się również odesłania do dokumentów wyrażających normy inne niż prawne. Tak jest np. w Niemczech<sup>496</sup>. Dopuszcza się tam odsyłanie do norm technicznych i standardów uznanych organizacji międzynarodowych, ale pod warunkiem, że przepis odsyłający wyraźnie określa, o jaką edycję danego dokumentu chodzi wraz z podaniem miejsca publikacji tej edycji<sup>497</sup>. W starszej literaturze wyrażano nawet pogląd, że takie „odciążenie” przepisów prawnych przez odesłania do norm technicznych jest jedną z najważniejszych zalet techniki odesłania<sup>498</sup>.

Również w stosunku do aktów prawa unijnego wyraźnie dopuszcza się stosowanie odesłań, które można określić jako pozasystemowe. W WPP dopuszcza się odsyłanie do aktów normatywnych o charakterze niewiążącym oraz do norm technicznych. W stosunku do pierwszego rozwiązania podkreśla się, że „odesłanie dokonane w części normatywnej aktu wiążącego do aktu niewiążącego nie skutkuje nadaniem temu drugiemu mocy wiążącej”<sup>499</sup>, a zatem, że jeśli jakiś akt powstał w wykonaniu określonej rezolucji, akt ten pozostaje „aktem prawnym, a rezolucja pozostaje aktem politycznym, niemającym mocy prawnej”, co może sugerować, że w tym przypadku chodzi jedynie o powoływanie się na taki akt, a nie o odesłanie w rozumieniu przyjętym w niniejszych rozważaniach. W stosunku do standardów technicznych podkreśla się, że nadanie im mocy obowiązującej wymaga przeniesienia ich treści do przepisów aktu normatywnego. Jednocześnie jednak, przyjmując, że „powtarzanie długiego, niewiążącego aktu jest często zbyt uciążliwe”, wyjątkowo zezwala się na odesłania do tekstu

<sup>496</sup> W literaturze niemieckiej odróżnia się odesłania (*Verweisungen*) do innych przepisów aktów normatywnych, od odniesień (*Bezugnahmen*) do norm technicznych – zob. np.: H. Schneider, *Gesetzgebung*, wyd. 3, C.F. Müller, Heidelberg 2002, s. 234 i 246.

<sup>497</sup> Zob. HdR, uwaga nr 242.

<sup>498</sup> Tak m.in. H.U. Karpén, *Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik*, Walter de Gruyter & Co, Berlin 1970, s. 14.

<sup>499</sup> WPP, wytyczna nr 17, s. 54.

odpowiedniego standardu<sup>500</sup>. Podkreśla się jednak, że jeśli w danym przypadku prawodawca chce zachować kontrolę nad takim tekstem, musi go przenieść do danego aktu normatywnego<sup>501</sup>.

W polskich ZTP nie ma regulacji na temat rozumianych w powyższy sposób odesłań pozasystemowych, jednak spotyka się je w praktyce<sup>502</sup>. Kwestia dopuszczalności stosowania omawianego rodzaju odesłań musi być rozpatrywana nie tylko z komunikacyjnego punktu widzenia, ale przede wszystkim z punktu widzenia ustrojowego.

Oceniając dopuszczalność stosowania odesłań pozasystemowych, należy przede wszystkim rozważyć, czy odesłania takie nie naruszają zakazu przekazywania kompetencji z obszaru stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Przekazywanie kompetencji prawodawczych jest zawsze procesem ściśle uregulowanym i bez wyraźnej podstawy prawnej organ władzy prawodawczej nie może delegować swoich kompetencji na inny podmiot. Stanowienie prawa jest bowiem ze swej istoty, jako czynność jednostronnie władcza, wyjątkiem od ogólnej zasady równości wobec prawa i wszelkie kompetencje w tym zakresie są w prawie traktowane jako wyjątki, a więc interpretowane w sposób ścisły. Dlatego należy uznać, że w obszarze prawa powszechnie obowiązującego delegowanie kompetencji prawodawczych na inny organ musi mieć wyraźną podstawę w przepisach regulujących katalog źródeł prawa w danym kraju lub organizacji (w przypadku aktów prawa krajowego zawartymi w konstytucjach, a w przypadku prawa UE – w traktatach założycielskich). Przykładem takiej podstawy prawnej mogą być przepisy konstytucyjne regulujące kwestie wydawania powszechnie obowiązujących aktów wykonawczych. Na podstawie takiego rozumowania w Niemczech nie dopuszcza się odesłań pozasystemowych o charakterze dynamicznym<sup>503</sup>.

<sup>500</sup> Przykładem takiego rozwiązania jest art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz. Urz. UE L Nr 194, s. 26 ze zm.), który stanowi: „Zawartość substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w papierosach mierzona jest na podstawie norm ISO: 4387 dla substancji smolistych, 10315 dla nikotyny i 8454 dla tlenku węgla. Dokładność wskazań na opakowaniach dotyczących zawartości substancji smolistych i nikotyny sprawdza się zgodnie z normą ISO 8243”.

<sup>501</sup> WPP, wytyczna nr 17.4, s. 55.

<sup>502</sup> Np.: art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 194) stanowi: „Wewnętrzny system kontroli podlega certyfikacji zgodności z wymaganiami międzynarodowych norm ISO 9000 i wymaganiami określonymi w ust. 2”.

<sup>503</sup> Dyskusja na ten temat toczyła się w latach 70. XX w. – zob. przede wszystkim dwugłos w postaci dwóch artykułów: U. Karpen, *Die Verweisung im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung* (w: *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, red. J. Rüdiger, Springer-Verlag,

Odesłań o charakterze statycznym nie uznaje się za przeniesienie kompetencji, gdyż prawodawca odsyła do już istniejącej wersji danego dokumentu, a nie do przysyłanych wersji opracowanych przez jego autora. Odsyłając do istniejącego dokumentu, prawodawca nie przenosi swoich kompetencji na inny organ, lecz przejmuje fragment z dorobku tego organu. Z tego punktu widzenia odesłanie pozasystemowe o charakterze dynamicznym musiałyby zostać uznane za naruszenie konstytucji (w Polsce ustawowe odesłanie pozasystemowe o charakterze dynamicznym musiałyby zostać uznane za naruszenie art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że „władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat”).

Przyjęcie, że odesłania pozasystemowe o charakterze statycznym nie są niedopuszczalne z punktu widzenia ustrojowych zasad dotyczących kompetencji do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, otwiera pole do pytania, czy są one dopuszczalne w świetle innej zasady konstytucyjnej – zasady, że akty normatywne powszechnie obowiązujące muszą być ogłoszone. Ta zasada eliminuje możliwość odsyłania (nawet statycznego) do dokumentów, które nie zostały opublikowane. Dlatego np. w niemieckim HdR dopuszcza się stosowanie statycznych odesłań pozasystemowych, ale pod warunkiem, że dokument z tekstem, do którego się odsyła, został w jakikolwiek sposób publicznie udostępniony<sup>504</sup>.

To, że w niemieckim HdR dopuszcza się stosowanie odesłań pozasystemowych jest o tyle wątpliwe, że art. 82 niemieckiej Ustawy Zasadniczej nie tylko nakazuje ogłaszanie ustaw, ale wprost przesądza, że ustawy ogłasza się w wyrażnie określonym dzienniku urzędowym – *Bundesgesetzblatt*. Takie rozwiązanie wyklucza możliwość posłużenia się odesłaniami pozasystemowymi w niemieckich ustawach. W niemieckiej literaturze argumentuje się, że chodzi tu o wymóg ogłoszenia w znaczeniu „materialnym”, a nie „formalnym”<sup>505</sup> i na tej podstawie dopuszcza się stosowanie odesłań pozasystemowych o charakterze statycznym, ale trudno uznać ten argument za przekonujący wobec wyraźnego brzmienia art. 82 niemieckiej Ustawy Zasadniczej.

Przytoczony sposób rozumowania byłby natomiast możliwy do przyjęcia w Polsce, gdyż art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jedynie ogólnie, że ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie aktów powszechnie obowiązujących, ale nie definiuje samego „ogłoszenia”, odsyłając w tym zakresie do ustawy. Dopiero na poziomie ustawowym, w art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przesądzono, że ustawy i rozporządzenia podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw.

Berlin–Heidelberg–New York 1976, s. 233 (221) oraz J.F. Staats, *Verweisung und Grundgesetz* (w:) *Studien...*, s. 250–251 (244).

<sup>504</sup> Zob.: HdR, uwaga nr 242.

<sup>505</sup> U. Karpen, *Die Verweisung im...*, s. 236.



Gdyby więc polski ustawodawca odesłał do jakiegoś dokumentu ogłoszonego, ale nie w Dzienniku Ustaw, doszłoby do bezpośredniego naruszenia tylko powołanej ustawy. Teoretycznie można więc uznać, że taki przepis odsyłający zawarty w innej ustawie byłby przepisem szczególnym w stosunku do przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, i na tej podstawie przyjąć, że odesłanie pozasystemowe jest dopuszczalne (oczywiście pod warunkiem spełnienia omówionych wcześniej wymogów, a więc gdy odesłanie jest zawarte w ustawie, ma charakter statyczny, a dokument, do którego się odsyła, został ogłoszony). W przypadku podstawowych aktów o charakterze powszechnie obowiązującym (rozporządzeń i aktów prawa miejscowego) dodatkowym wymaganiami, które musiałyby zostać spełnione, żeby odesłanie pozasystemowe było dopuszczalne, jest wyraźne upoważnienie ustawowe do takiego odesłania. Z braku takiego upoważnienia rozporządzenie zawierające odesłanie pozasystemowe byłoby sprzeczne z art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, że rozporządzenia ogłasza się w Dzienniku Ustaw, a akt prawa miejscowego byłby sprzeczny z art. 13 tej ustawy, który stanowi, że akty prawa miejscowego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Niezależnie od oceny prawnej dopuszczalności stosowania odesłań pozasystemowych należy dodać, że stosowanie takiej techniki utrudnia odbiorcy odtworzenie norm prawnych ustanowionych przez prawodawcę. I to nie tylko z powodów ogólnie odnoszących się do odesłań zewnętrznych, ale przede wszystkim dlatego, że dokumenty inne niż akty prawne, nawet przy założeniu, że chodzi tylko o dokumenty opublikowane, są trudniej dostępne dla przeciętnego odbiorcy niż teksty aktów normatywnych. Dotyczy to w szczególności norm technicznych, których rozpowszechnianie podlega zazwyczaj daleko idącym restrykcjom<sup>506</sup>. Z prakseologicznego punktu widzenia należy zatem przyjąć, że prawodawca może korzystać z odesłań pozasystemowych tylko wyjątkowo, gdy uzasadniona jest ocena, że nie utrudni to odbioru informacji o normach ustanowionych przez prawodawcę. Można założyć, że jest tak np. wtedy, gdy dany akt normatywny reguluje kwestie techniczne dotyczące wąskiego grona specjalistów, którzy w swojej praktyce i tak mają do czynienia z dokumentem odesłania. W aktach skierowanych do szerokiego grona odbiorców zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest wyrażenie wszystkich ustanawianych norm w tekście danego aktu normatywnego, ewentualnie z odesłaniem do innych obowiązujących aktów normatywnych.

<sup>506</sup> Np. polska ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386 ze zm.) stanowi w art. 5, że Polskie Normy korzystają z takiej ochrony, jak utwory literackie (autorskie prawa majątkowe do nich przysługują krajowej jednostce normalizacyjnej) i wyraźnie zastrzega, że ochrony tej nie narusza ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.).

W takim przypadku odbiorca informacji jest w stanie odtworzyć całość komunikatu, korzystając z jednego źródła informacji o prawie, jakim jest określony dziennik urzędowy (lub system informacji prawnej, który zawiera wszystkie akty prawne opublikowane w takim dzienniku).

Dalsze rozważania będą się odnosiły do przepisów odsyłających wewnątrzsystemowo, czyli do przepisów nakazujących stosowanie w określonym zakresie norm wyrażonych w innych przepisach należących do tego samego systemu prawnego. Tak rozumiany przepis odsyłający należy rozpatrywać jako narzędzie redagowania tekstu aktu normatywnego, które z jednej strony służy do skracania tekstów aktów normatywnych oraz unikania powtórzeń, a z drugiej – daje możliwość unikania niespójności w systemie prawnym. Tak właśnie kwestia ta została potraktowana w polskich ZTP. O stosowaniu odesłań mówi się w nich w § 4, w którym został wyrażony zakaz powtórzeń oraz w § 156, w którym prezentuje się rozwiązania służące skracaniu tekstu oraz zapewnianiu jego spójności. Podobnie ujmuje się tę kwestię w unijnym WPP, gdzie przyjmuje się, że „odesłania do innych aktów powinny być ograniczone do minimum”<sup>507</sup> oraz podkreśla m.in., że „odesłanie do innego aktu należy zamieszczać wyłącznie, jeżeli pozwala to na uproszczenie tekstu przez rezygnację z powtarzania treści przywoływanego przepisu”<sup>508</sup>. W niemieckim HdR zaznaczono, że teksty aktów normatywnych dzięki odesłaniom są krótkie i proste oraz, że odesłania pomagają w zapewnianiu spójności systemu prawnego, gdyż dzięki nim „dla porównywalnych kwestii tak samo są zdefiniowane przesłanki stanu faktycznego lub przewidywane dla niego skutki prawne”<sup>509</sup>. W podręczniku tym zauważa się również, że odesłanie wewnętrzne jest nie do uniknięcia, jeśli część aktu normatywnego wyrażono nie w postaci tekstowej, lecz w postaci załączonych do tekstu map, tabel, lub wzorów<sup>510</sup>. Z wszystkimi powyższymi spostrzeżeniami należy się zgodzić. Przepisy odsyłające stanowią kompromis pomiędzy restrykcyjnym przestrzeganiem zasady, że akt normatywny powinien regulować określone kwestie w sposób wyczerpujący, a zasadą, w myśl której w tekstach aktów normatywnych należy unikać powtórzeń nie tylko wewnętrznych (w obrębie danego aktu), ale również zewnętrznych (w obrębie danego systemu prawnego).

Jednocześnie jednak należy dostrzegać, że z komunikacyjnego punktu widzenia omawiana technika legislacyjna ma pewne wady. W przypadku odesłań zewnętrznych komunikat, jakim jest akt normatywny, w wyniku użycia takiego odesłania, staje się komunikatem niekompletnym. Jego odbiorca zmuszony jest przerwać lekturę danego aktu i wyszukać ten akt, do którego się go odsyła. W niemieckim

<sup>507</sup> WPP, wytyczna nr 16, s. 48.

<sup>508</sup> Tamże, wytyczna nr 16.4, s. 48.

<sup>509</sup> HdR, uwaga nr 225 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>510</sup> Tamże, uwaga nr 226.

HdR zwraca się uwagę, że odesłania (szczególnie zewnętrzne) „rozrywają kontekst i utrudniają płynne czytanie”, przez co „rozumiałość regulacji może znacznie ucierpieć, gdyż z przepisu odsyłającego i jego kontekstu nie można wnioskować o całej treści regulacji”<sup>511</sup>.

Podstawowym sposobem na minimalizację trudności, jakie sprawia odbiorcy informacji wyrażonych w tekście aktu normatywnego wprowadzenie do niego odesłania do innego aktu, jest taka redakcja przepisu odsyłającego, która ułatwia identyfikację przepisu odesłania. W podręczniku dotyczącym prawa unijnego trafnie wskazuje się, że „odesłanie do innego przepisu powinno być sformułowane w taki sposób, aby zasadniczy element przywoływanego przepisu był zrozumiały bez potrzeby sięgania do tego przepisu”<sup>512</sup>. Z przepisu odsyłającego musi przede wszystkim jasno wynikać, czy chodzi o odesłanie wewnątrz czy zewnętrzne. Powszechnie przyjmuje się, że odesłanie zewnętrzne odróżnia się od odesłania wewnętrznego tym, że oprócz powołania oznaczenia przepisu podaje się w nim również pełne oznaczenie aktu normatywnego, o który chodzi<sup>513</sup>. Przepisy, do których się odsyła, muszą być wskazane jednoznacznie. W tym celu należy stosować powszechnie przyjęte oznaczenia przepisów oraz standardowy sposób powoływania aktów normatywnych<sup>514</sup>. W Polsce nakaz taki został wyrażony w § 158 ZTP. W Niemczech nakazuje się, by odesłania do innego przepisu formułować z użyciem tzw. pełnego powołania. Podkreśla się przy tym, że „przepisy, do których się odsyła, należy określić możliwie dokładnie, nawet jeśli powołuje się kilka przepisów”<sup>515</sup>. Zarówno w Polsce jak i w Niemczech jedynie wyjątkowo zezwala się na odsyłanie za pomocą zwrotów opisowych. W Polsce § 156 ust. 4 stanowi, że „jeżeli daną instytucję prawną reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest

<sup>511</sup> Tamże, uwaga nr 227 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>512</sup> WPP, wytyczna nr 16.7, s. 49. Podaje się tam przykład, zgodnie z którym zamiast sformułowania: „Artykuł 15 stosuje się do wywozów do krajów [...]” lepiej byłoby użyć sformułowanie: „Procedura kontroli określona w art. 15 ma zastosowanie do wywozu do krajów [...]”.

<sup>513</sup> Kwestia ta jest wyraźnie uregulowana w niemieckim HdR, w którym podkreśla się, że w przypadku odesłań wewnętrznych „poszczególne przepisy, do których się odsyła, należy przytaczać jedynie za pomocą miejsca w tekście, tzn. bez podawania nazwy używanej przy powoływaniu ustawy lub rozporządzenia” (HdR, uwaga nr 233, przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński). Analogicznie nakazuje się, by w odesłania w ramach tego samego paragrafu formułować bez określenia paragrafu, a odesłania w obrębie jeszcze niższych jednostek redakcyjnych formułować bez ich oznaczeń (tamże, uwaga nr 234).

<sup>514</sup> Tamże, uwaga nr 235.

<sup>515</sup> Tamże, uwaga nr 237 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński). Uzasadniając wprowadzenie tego wymagania, twórcy HdR odwołali się nie do czytelności takiego rozwiązania dla odbiorcy komunikatu, lecz do łatwości elektronicznego sprawdzania poprawności odesłań podczas przyszłych nowelizacji, a więc posłużyli się argumentem, który odwołuje się do interesu samego legislatora.

możliwe, można wyjątkowo odesłać do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych”. Podobne rozwiązanie stosuje się w Niemczech. Przyjęto tam, że „odesłania do innych przepisów mogą mieć formę odesłań odnoszących się do treści”, jednak ze względu na to, że „znalezienie ich w obowiązującym prawie nie jest tak łatwe, jak znalezienie odesłań dokładnych” przyjmuje się, że „w interesie jasności i pewności przepisu odsyłającego odesłania odnoszące się do treści należy stosować tylko wtedy, gdy przepis odesłania łatwo można znaleźć w jakiejś powszechnie znanej ustawie, lub gdy wymienienie kilku poszczególnych przepisów odesłania byłoby nieprzejrzyste, zaś ich ustalenie nie wymagałoby wielkiego wysiłku”<sup>516</sup>.

Kolejną kwestią, która musi być tak zredagowana w przepisie odsyłającym, by nie wywoływać wątpliwości u odbiorców, jest to, czy odesłanie ma charakter dynamiczny czy statyczny. W polskich ZTP przyjęto, że odesłanie dynamiczne jest domyślnym sposobem odsyłania (§ 159 ZTP) i specjalnego oznaczenia wymaga jedynie odesłanie statyczne – jeżeli wyjątkowo przepis prawny ma odsyłać do innych przepisów jedynie w ich określonej wersji, zaznacza się to w przepisie odsyłającym przez dodanie po powołaniu oznaczenia przepisu i tytułu ustawy frazy „w brzmieniu z dnia ...” (§ 160 ZTP). Takie rozwiązanie zakłada, że odbiorcy informacji są świadomi, że brak takiej adnotacji oznacza, że odesłanie ma charakter dynamiczny. Założenie to jest zapewne sprzeczne ze stanem rzeczywistym. Prawidłowe rozeznanie charakteru odesłania dodatkowo utrudnia odbiorcom bez odpowiedniej wiedzy to, że w przepisach odesłania podaje się informację o miejscu publikacji aktu odesłania. Informacja ta jest bardzo rzadko aktualizowana<sup>517</sup>, stosunkowo szybko stając się informacją wprowadzającą w błąd. Z powyższych względów lepszym rozwiązaniem byłoby oznaczanie każdego rodzaju odesłania stosowną adnotacją<sup>518</sup>. Z takiego założenia wychodzi się w Niemczech, gdzie zaleca się, by odesłania dynamiczne były wyrażane za pomocą adnotacji „w każdorazowo obowiązującej wersji”<sup>519</sup>, zaś odesłania statyczne – albo pełnym powołaniem (czyli z wyczerpującym powołaniem zmian), albo za pomocą adnotacji „w wersji obowiązującej w dniu ...”<sup>520</sup>. Amerykańscy legislatorzy stosują zwrot „*as amended*” (lub podobnego), gdy chcą się upewnić, że odbiorca odczyta dane odesłania jako odesłanie dynamiczne<sup>521</sup>. Omawiany problem ma nieco mniejsze

<sup>516</sup> Tamże, uwaga nr 238 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>517</sup> Tylko przy okazji innych nowelizacji oraz przy okazji wydawania tekstu jednolitego danego aktu, ale nawet wówczas w praktyce nie wszystkie te informacje są poprawnie aktualizowane.

<sup>518</sup> Zob. też uwagi na temat podawania miejsca publikacji w przepisach powołujących zawarte w następnym punkcie.

<sup>519</sup> Tamże, uwaga nr 243.

<sup>520</sup> Tamże, uwaga nr 240.

<sup>521</sup> T.A. Dorsey, *Legislative...*, s. 266.

znaczenie praktyczne, gdy odbiorcy informacji korzystają z elektronicznych wersji tekstów aktów normatywnych opatrzonych hipertekstami. W takiej bowiem sytuacji to redakcja programu rozstrzyga, czy dane odesłanie jest odesłaniem dynamicznym czy statycznym, a użytkownicy programu zazwyczaj korzystają z danego hiperłącza, nie weryfikując samodzielnie poprawności jego działania.

Wśród zaleceń, które mają sprawić, że stosowanie techniki odesłań nie zaburzy znanego czytelności tekstów wyrażających normy prawne, powszechnie spotyka się zakaz odsyłania do przepisów, które już zawierają odesłania. Zakaz taki został np. wyrażony wprost w polskich ZTP<sup>522</sup> oraz w unijnym WPP<sup>523</sup>, francuskim GL<sup>524</sup>, niemieckim HdR<sup>525</sup> i we włoskim RRFTTL<sup>526</sup>. Znaczenie omawianego zakazu dostrzega się również w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W jednym z orzeczeń stwierdził on, że „w przypadku wielokrotnego odesłania, zwłaszcza w obrębie kilku aktów prawnych, które utrudniałoby w znacznym stopniu skonstruowanie normy prawnej, w szczególności takiej normy, której adresatem jest ogół obywateli czy nieokreślona ich grupa” mógłby uznać za uzasadniony zarzut złej legislacji<sup>527</sup>. Kilka lat później stwierdził, że kaskadowe, niejasne odesłanie zawarte w badanym przepisie doprowadziło do takiej konfuzji pojęciowej, która „wywołuje zasadniczy problem związany z prawidłowym odczytaniem znaczenia przepisu i sfery jego zastosowania” i na tej podstawie uznał ten przepis za niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>528</sup>.

Dotychczasowe rozważania dotyczyły sytuacji, w której normy wyrażone w przepisie odesłania nadają się wprost do zastosowania w sytuacjach, o które chodzi w przepisie odsyłającym. Często spotyka się jednak takie sytuacje, w których przepis odsyłający nie nadaje się do stosowania wprost. Polski prawodawca posługuje się wówczas sformułowaniem o odpowiednim stosowaniu przepisów<sup>529</sup>, choć w ZTP nie ma osobnych uwag na temat tego typu odesłań. Użycie takiego rozwiązania budzi często wątpliwości interpretacyjne<sup>530</sup>, dlatego dla ułatwienia zrozumienia treści przepisu odsyłającego zaleca się niekiedy, by

<sup>522</sup> Zob.: § 157 polskich ZTP.

<sup>523</sup> „Należy również unikać odesłań okrężnych (odesłania do aktu lub artykułu, który sam odsyła z powrotem do wyjściowego przepisu) i odesłań seryjnych (odesłania do przepisu, który sam odsyła do innego przepisu)” – WPP, wytyczna nr 16, s. 48; zob. też wytyczne nr 16.19 i 16.20, s. 53.

<sup>524</sup> Zob. GL, uwaga nr 3.4.2.

<sup>525</sup> Zob.: HdR, uwaga nr 229.

<sup>526</sup> Zob. RRFTTL, uwaga nr 12 lit. d).

<sup>527</sup> Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2.

<sup>528</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

<sup>529</sup> Zob. np.: J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3, s. 374.

<sup>530</sup> Zob. np.: uchwała polskiego Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2001 r., I KZP 50/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 16.

przepisy odsyłające „odpowiednio” wyraźnie określają różnice w zastosowaniu danego przepisu<sup>531</sup>, a jeśli jest to niewykonalne w danym przypadku – zaleca się rezygnację z odesłania na rzecz samoistnej regulacji<sup>532</sup>.

O czytelność przepisów odsyłających należy dbać nie tylko w momencie tworzenia danego aktu normatywnego, ale również później. Podczas prac nad jakąkolwiek nowelizacją obowiązujących przepisów należy kontrolować jej potencjalny wpływ na istniejące odesłania do nowelizowanych przepisów. W niemieckim HdR podkreśla się, że legislator odpowiedzialny za określone przepisy powinien sprawdzać nie tylko odesłania z tych przepisów, lecz także monitorować zmiany w przepisach odesłania i oceniać, czy zmiany te nie powodują konieczności zmiany przepisów odsyłających<sup>533</sup>. Z punktu widzenia czytelności obowiązujących przepisów, nieuwzględnienie zmian, które zaszły w przepisach odesłania, prowadzi do istotnych zaburzeń. W skrajnym przypadku, gdy przepis odesłania został uchylony, a przepis odsyłający nie został odpowiednio zmieniony, ten ostatni staje się bezprzedmiotowy<sup>534</sup>. Niekiedy z omawianym problemem prawodawca próbuje sobie poradzić, wprowadzając ogólny przepis „przejściowy”, który nakazuje we wszystkich przypadkach, w których obowiązujące przepisy powołują się na przepisy uchylone, stosować określone nowe przepisy. W Polsce takie rozwiązanie przewidywały Zasady techniki prawodawczej z lat 1939<sup>535</sup> i 1961<sup>536</sup>. Podobne rozwiązanie spotyka się w prawodawstwie unijnym<sup>537</sup>. Posłużenie się tego rodzaju przepisem (niewątpliwie wygodne dla legislatora) zakłada, że odbiorca informacji najpierw zapozna się z przepisem „przejściowym”, a dopiero później z przepisem odsyłającym, o którym w nim mowa. Przyjmowanie takiego założenia jest nieuzasadnione, należy więc zakwestionować możliwość stosowania omawianego rozwiązania. Prawodawca nie powinien „chodzić na skrót” i w przypadku zmiany bądź uchylecia przepisów odesłania odpowiednio wyraźnie zmieniać przepisy odsyłające.

W dotychczasowych rozważaniach odesłania traktuje się głównie jako środek unikania powtórzeń w tekstach aktów normatywnych. Z tego punktu widzenia podkreśla się, że przepisy odsyłające muszą być redagowane ze szczególną

<sup>531</sup> Zob. np.: HdR, uwaga nr 232.

<sup>532</sup> WPP, wytyczna nr 16.8.2, s. 49.

<sup>533</sup> Zob.: HdR, uwaga nr 224.

<sup>534</sup> Przykładem tak daleko idącego zaburzenia jest w Polsce art. 20 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.), który odsyła do art. 442 k.c., mimo że kilka lat temu przepis ten został uchylony.

<sup>535</sup> Zob.: § 33 ZTP z 1939 r.

<sup>536</sup> Zob.: § 43 ZTP z 1961 r.

<sup>537</sup> Zob. np.: art. 76 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 167/2013 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów rolniczych i leśnych (Dz. Urz. UE L Nr 60, s. 1).

starannością, by jak najmniej utrudniać odbiór treści wyrażonych w danym akcie normatywnym. W najnowszej literaturze amerykańskiej zwraca się jednak uwagę, że przepisy odsyłające nie muszą być traktowane wyłącznie jako utrudnienie dla odbiorcy, lecz mogą być przydatną wskazówką naprowadzającą go na tekst innego aktu normatywnego, którego materia wiąże się z danym aktem<sup>538</sup>. Przepisy odsyłające nie tylko wyrażają normę nakazującą stosowanie określonych przepisów, ale również informują o tym, jakie przepisy stanowią dopełnienie danej regulacji oraz gdzie je odnaleźć. W niemieckim HdR mówi się w tym kontekście o odesłaniach deklaratoryjnych, które „są jedynie wskazaniem innych przepisów, których zgodnie z obowiązującą sytuacją prawną i tak należy przestrzegać; nie wnoszą one nic do obowiązującego prawa, lecz informują o istniejących już przepisach i ułatwiają ich znalezienie”<sup>539</sup>. Generalnie wskazuje się, że miejsce dla tego typu informacji jest w przewodnikach, opracowaniach i komentarzach, ale nie wyklucza się, że w konkretnym przypadku skorzystanie z takiego odesłania w tekście aktu normatywnego może się okazać wartościowe<sup>540</sup>. Ze stanowiskiem tym można się zgodzić z zastrzeżeniem, że wartościowe jest tylko takie odesłanie, które wyraźnie wskazuje przepis/przepisy odesłania. Odsyłanie sformułowane w sposób ogólnikowy (np. do „przepisów odrębnych”) nie dostarcza odbiorcy żadnych informacji poza ogólnym uświadomieniem, że istnieją jakieś inne przepisy w danej materii<sup>541</sup>.

Przeciwko stosowaniu odesłań w sposób „informacyjny”, a więc w sytuacjach, w których przepisy odesłania i tak znajdują zastosowanie w kwestiach regulowanych w akcie, który miałby zawierać odesłanie do nich, mógłby przemawiać zakaz tworzenia przepisów redundantnych, czyli takich, które powtarzają treści wyrażone w już istniejących przepisach. Jak jednak wspomniano, zakaz ten nie powinien być rozumiany w sposób formalny. Nie należy tworzyć przepisów, które nie są niezbędne do odtworzenia norm prawnych, ale to, czy dany przepis jest niezbędny do odtworzenia wyrażonych w nim norm, należy oceniać z zastrzeżeniem, że język, w którym wyrażane są przepisy nie jest idealnie precyzyjny i jednoznaczny, a odbiorcy komunikatów nie dysponują idealną znajomością danego systemu prawnego. W tej sytuacji pewien poziom redundancji jest przydatny z punktu widzenia przeciętnego odbiorcy i w pewnych sytuacjach można go uznać za wartościowy. Dlatego należy się zgodzić ze stanowiskiem, że celem

<sup>538</sup> Zob. np.: T.A. Dorsey, *Legislative...*, s. 184.

<sup>539</sup> HdR, uwaga nr 230 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>540</sup> Tamże.

<sup>541</sup> Dlatego na aprobatę zasługuje stanowisko polskiego Rządowego Centrum Legislacji, opracowane przez W. Palucha i opublikowane w ramach inicjatywy „Dobre praktyki legislacyjne” pod tytułem „Odsyłanie do «przepisów odrębnych» i przepisów określonych przedmiotowo”, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/artukul\\_20.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/artukul_20.pdf).

stosowania odesłań jest „eliminowanie z korpusu źródłowych tekstów prawnych zbędnej redundancji”, przez którą rozumie się „redundancję, która może być wyeliminowana z tekstów bez obaw zakłócenia ich prawidłowego odbioru”<sup>542</sup>.

Zarówno wtedy, gdy postrzega się odesłania zewnętrzne jako utrudnienie w płynnym zapoznawaniu się z tekstem danego aktu normatywnego, jak i wtedy, gdy postrzega się je jako ułatwienie dla odbiorcy, bardzo przydatnym rozwiązaniem jest hipertekst pomiędzy przepisem odsyłającym a przepisem odesłania. O rozwiązaniu tym będzie mowa w części dotyczącej źródeł informacji o prawie, w szczególności we fragmencie poświęconym systemom informacji prawnej. Na etapie redagowania tekstu aktu normatywnego warto jednak zwrócić uwagę na omawiany problem i redagować przepisy tak, by ułatwiać tworzenie hipertekstów. Oznacza to przede wszystkim konieczność przestrzegania ogólnych zasad dotyczących powoływania innych aktów normatywnych. Jeszcze dalej idącym rozwiązaniem jest wprowadzanie już na etapie redagowania tekstu projektu aktu normatywnego do przepisów odsyłających znaczników informatycznych umożliwiających tworzenie hipertekstów<sup>543</sup>.

#### 4.1.6. Powoływanie przepisów prawnych

W przepisach odsyłających, przy określaniu podstawy prawnej aktu wykonawczego, w przepisach wprowadzających (jeśli stanowią oddzielny akt), a także zmieniających i uchylających należy powołać inny akt normatywny. W większości współczesnych zbiorów zasad techniki prawodawczej powołania takie zostały zestandaryzowane zarówno poprzez wyraźne określenie sposobu powoływania określonych rodzajów jednostek redakcyjnych, jak i poprzez określenie sposobu powoływania całych aktów normatywnych. Przestrzeganie takich standardów ułatwia odbiorcom identyfikację i wyszukiwanie powoływanych przepisów i zapobiega powstawaniu nieporozumień. Ułatwia również tworzenie aplikacji informatycznych, które wykrywają takie powołania i stosownie do ich rodzaju tworzą określone hiperlinki pomiędzy przepisem powołującym a powoływanym.

Powołania, podobnie jak odesłania, można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. W obu przypadkach należy się posłużyć standardowym określeniem

<sup>542</sup> F. Studnicki, A. Łachwa, J. Fall, E. Stabrawa, *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1990, z. 136, s. 23.

<sup>543</sup> Dlatego aprobująco należy ocenić to, że w obowiązującym w Polsce rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych, nakazuje się oznaczanie „odesłań do innych aktów podlegających ogłoszeniu” (załącznik nr 3, § 2 pkt 8).



powoływanej jednostki redakcyjnej<sup>544</sup>. Jeśli powoływany jest przepis tego samego aktu, to przestaje się na powołaniu przepisu (we włoskim RRFTTL wyraźnie dopuszcza się dodanie zwrotu „niniejszej ustawy”, jeśli w tym samym przepisie powołuje się również przepisy innych aktów prawnych<sup>545</sup>), jeśli zaś powoływany jest przepis innego aktu, to po powołaniu oznaczenia przepisu należy powołać również sam akt. W Polsce przyjmuje się, że przy pierwszym powołaniu należy podać pełen tytuł aktu oraz jego miejsce publikacji<sup>546</sup>, a przy kolejnych – jedynie tytuł<sup>547</sup>. Podobnie jest w Niemczech, gdzie pełną nazwę aktu wraz z określeniem miejsca publikacji nazywa się „pełnym powołaniem”<sup>548</sup>, a „nazwą używaną przy powoływaniu” jest sam tytuł aktu (bez skrótu tytułu oraz określenia miejsca publikacji)<sup>549</sup>. W aktach unijnych przy pierwszym powołaniu (które, co do zasady, powinno się znaleźć w motywach danego aktu) podaje się pełny tytuł danego aktu, a w przypisie podaje się jego miejsce publikacji, zaś w kolejnych powołaniach podaje się tytuł skrócony, bez podawania nazwy instytucji przyjmującej akt oraz bez przypisu<sup>550</sup>. Rozwiązanie to nie jest jednak stosowane w sposób konsekwentny, gdyż w sytuacji gdy pierwsze powołanie następuje dopiero w części artykułowej, dopuszcza się już w pierwszym powołaniu posłużenie się tytułem skróconym (i to nie tylko w ten sposób, że oznaczenie instytucji wydającej akt podane jest skrótem i nie podaje się miejsca publikacji, ale również w ten sposób, że pomija się określenie przedmiotu aktu)<sup>551</sup>.

W niektórych przypadkach wymaga się, by w przepisie powołującym podawana była informacja o ostatniej zmianie aktu powoływanego. W niemieckim HdR wychodzi się z założenia, że informacja ta służy odbiorcom do prześledzenia historii zmian danego aktu<sup>552</sup>. Realizacja tego wymagania w praktyce napotyka pewne trudności. Równoległe z pracami nad aktem zawierającym

<sup>544</sup> W Polsce zasady powoływania określonych jednostek redakcyjnych zostały sformułowane w § 57 ZTP. Zgodnie z tym przepisem artykuły i ustępy powołuje się skrótami „art.” i „ust.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez kropki; punkty powołuje się skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu; litery powołuje się skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu.

<sup>545</sup> RRFTTL, uwaga nr 11.

<sup>546</sup> O komplikacjach związanych z publikacją tekstów jednolitych będzie mowa w rozdziale czwartym.

<sup>547</sup> § 158 polskich ZTP.

<sup>548</sup> Niemiecki HdR, uwaga nr 169.

<sup>549</sup> Tamże, uwaga nr 173.

<sup>550</sup> MPR, punkt 3.2.2, s. 55.

<sup>551</sup> Tamże, s. 56.

<sup>552</sup> W uwadze nr 549 wyrażono takie uzasadnienie omawianych wymogów: „Gwarantuje to możliwość prześledzenia wstecz pozbawionego luk łańcucha nowelizacji, aż do ostatniej publikacji pełnego tekstu” (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

dane powołanie mogą się toczyć inne prace legislacyjne, które mogą się zakończyć przyjęciem nowelizacji aktu powoływanego. Jeśli nowelizacja taka zostanie ogłoszona przed uchwaleniem (wydaniem) aktu zawierającego powołanie, właściwy legislator może odpowiednio zaktualizować dany fragment przepisu powołującego. Jeśli jednak ogłoszenie innej nowelizacji powoływanego przepisu nastąpi już po uchwaleniu (wydaniu) danego aktu, trzeba albo ogłosić przepis zawierający niepełną informację o miejscu publikacji aktów zmieniających, albo dokonać dodatkowej ingerencji w tekst, a trzeba pamiętać, że w wielu krajach przepisy ustrojowe nie przewidują dokonywania takich ingerencji. Podobny problem pojawia się wtedy, gdy równoległe z pracami nad aktem zawierającym przepis powołujący toczą się prace nad wydaniem tekstu jednolitego aktu powoływanego. Problematiczne są zwłaszcza sytuacje, w których tekst jednolity został ogłoszony już po uchwaleniu (wydaniu) aktu zawierającego przepis powołujący ujednolicone przepisy<sup>553</sup>.

Omawiane problemy każą się zastanowić, czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby dodawanie jedynie ogólnych adnotacji (np. „w każdorazowo obowiązującej wersji” w przypadku powołań dynamicznych i „w wersji obowiązującej w dniu ...” w przypadku powołań statycznych), zamiast miejsc publikacji aktów zmieniających. Rozwiązałyby to jednak tylko problemy wynikające z równoległego prowadzenia różnych prac legislacyjnych, nie rozwiązałyby natomiast problemu, jakim jest dezaktualizacja informacji o miejscu publikacji powoływanego aktu normatywnego, która następuje w wyniku ogłoszenia tekstu jednolitego tego aktu. Dlatego w tych krajach, w których stosunkowo często ogłasza się teksty jednolite obowiązujących przepisów, należałoby rozważyć rezygnację z podawania informacji o miejscu publikacji powoływanego aktu normatywnego, gdyż po ogłoszeniu tekstu jednolitego przepis odesłania, o ile nie zostanie odpowiednio znowelizowany, w części z informacją o miejscu publikacji, staje się nieaktualny i może wprowadzać odbiorców w błąd.

Informacja o miejscu publikacji powoływanego aktu normatywnego traci na znaczeniu w tych krajach, w których powszechnie korzysta się z elektronicznych systemów informacji prawnej, gdzie powołania opatrzone są hipertekstami. Użytkownicy korzystający z takich systemów nie wyszukują aktu powoływanego za pomocą informacji o miejscu publikacji, lecz wykorzystują do tego hipertekst przygotowany przez redakcję danego systemu informacji prawnej.

Przykładem kraju, w którym nie wymaga się, by w przepisie powołującym inny akt normatywny była podawana informacja o jego miejscu publikacji, jest

---

<sup>553</sup> W Polsce problemy takie mogą się pogłębić po 1 stycznia 2016 r., kiedy mają wejść w życie przepisy, które będą wymuszały znacznie częstszego ogłaszania tekstów jednolitych ustaw – więcej na ten temat zob. w rozdziale czwartym.

Francja. We Francji nie wymaga się również, by w ramach powołania była podawana jakakolwiek informacja o aktach zmieniających akt powoływany, chociażby w postaci informacji o miejscu publikacji tych aktów zmieniających.

## 4.2. Wstępy do aktów normatywnych

### 4.2.1. Uwagi wprowadzające

Przez setki lat akty normatywne rozpoczynały się rozbudowanymi wstępami, współcześnie nazywanymi preambułami. Zazwyczaj służyły one do podawania informacji o autorze danego aktu, przedstawienia motywów oraz genezy, a także potwierdzenia trybu, w jakim akt ten został ustanowiony. Tego typu wstępy spotykamy w aktach normatywnych od okresu średniowiecza<sup>554</sup> aż po wiek XIX. Znajdujemy je np. w większości aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Praw Królestwa Polskiego<sup>555</sup>. Z biegiem czasu część prezentująca autora aktu została przejęta przez tytuł aktu. Zagadnienie to zostało już omówione w części dotyczącej tytułów aktów normatywnych. Poniżej omówione natomiast zostaną części, w których przedstawia się genezę danego aktu oraz cele, w jakich został on ustanowiony (ten rodzaj wstępu nazywany będzie preambułą), oraz części, w których powołuje się podstawę prawną danego aktu (ta część nazywana będzie wskazaniem podstawy prawnej).

### 4.2.2. Preambuły

W przeciwieństwie do umów międzynarodowych, w których preambuły są do dzisiaj w powszechnym użytku<sup>556</sup> część, w której prezentowane są motywy danego aktu oraz jego geneza, zaczęła zanikać w aktach prawa krajowego w po-

<sup>554</sup> Zob. np.: A. Adamska, *Arengi w dokumentach Władysława Łokietka: formy i funkcje*, Societas Vistulana, Kraków 1999 i T. Nowakowski, *Idee areng dokumentów książąt polskich do połowy XIII wieku*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Bydgoszcz 1999.

<sup>555</sup> Przykładem może być preambuła postanowienia Namiestnika z dnia 24 sierpnia 1816 r. (Dziennik Praw [Królestwa Polskiego, t. II, nr 8, s. 9):

„W imieniu Najjaśniejszego ALEXANDRA I Cesarza Wszech Rossyi, Króla Polskiego etc. etc. etc., Namiestnik Królewski w Radzie Stanu.

Chcąc skuteczny do Lasów Rządowych wprowadzić porządek, pragnąc ażeby ogólne Leśne Ustawy wszystkie stosunki tej Administracyi obeymowały, ze względem przyzwoitym na prawodawstwo Kraiowe i Urządzenia innych Władz Rządowych, na przełożenie Komissyi Przychodów i Skarbu, postanowiliśmy i stanowimy co następuje:”

<sup>556</sup> Zgodnie z art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), wstęp do traktatu stanowi element kontekstu, który należy uwzględnić interpretując postanowienia danego traktatu.

łowie wieku XIX<sup>557</sup>. Wynikało to z ogólnej tendencji do eliminowania wszelkich elementów tekstu aktu normatywnego, które nie służą do wyrażenia norm prawnych. Zdeklarowanym zwolennikiem takiego stanowiska był w latach 20. XX w. Gustaw Radbruch. Stwierdził on m.in., że „kto zniża się do tego, ażeby przekonywać o celowości swoich rozkazów, ten rezygnuje z posłuszeństwa, jeśli otrzymujący rozkaz nie da się o celowości tego rozkazu przekonać. Taki ustawodawca obniża rozkaz, obowiązujący przez samo swoje istnienie, do poziomu rady, działającej tylko w zależności od siły przekonywającej, która w niej tkwi. Tymczasem jest właściwością ustawy, że jakkolwiek wydana ze względu na jakiś cel, jednak wymaga posłuszeństwa bezwzględnego, nie zaś ze względu na cel i na urzeczywistnienie tego celu”<sup>558</sup>. Mimo że idea bezwzględnego posłuszeństwa ustawie była zapewne bliska władzom totalitarnym oraz autorytarnym zarówno prawodawca nazistowski<sup>559</sup>, jak i prawodawcy w państwach komunistycznych<sup>560</sup> nie zrezygnowali z preambuł. Wręcz przeciwnie – wykorzystywali je do swoich propagandowych celów, często w eufemistyczny sposób określając wprowadzenie rozwiązania budzącego opór społeczny<sup>561</sup>. W efekcie współcześnie, szczególnie w tych krajach, które w XX. w. doświadczyły totalitaryzmu bądź autorytaryzmu, utrzymuje się niechęć do preambuł, mimo że w sposób znaczący zmieniło się podejście do zagadnień legitymizacji prawa i cytowane stwierdzenia G. Radbrucha dzisiaj spotkałyby się ze zdecydowaną krytyką.

We współczesnych państwach demokratycznych źródeł legitymizacji decyzji zapadających w procesie stanowienia prawa zaczynamy się dopatrywać w samym procesie, w ramach którego decyzje te są podejmowane. Jeśli proces ten jest

<sup>557</sup> Tak: M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 30.

<sup>558</sup> G. Radbruch, *Wstęp do prawoznawstwa*, przeł. C. Znamierowski, Warszawa 1924, s. 37.

<sup>559</sup> Zob. np.: preambułę do ustawy z 6 maja 1933 o konfiskowaniu majątków komunistycznych, *Reichsgesetzblatt I*, s. 239.

<sup>560</sup> Zob. np.: preambułę do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232. Nie jest przypadkiem, że preambuła ta została skreślona, gdy tylko Polska przestał być krajem autorytarnym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444. Metodyczne omówienie preambuł i innych form wtrącania wypowiedzi oceniających do treści aktów normatywnych z lat 1944–1960 w Polsce zob.: S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, t. XXXIX, Kraków 1961, s. 43–47.

<sup>561</sup> Przykładowo we wstępie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1946 r. w sprawie ograniczenia spożycia potraw mięsnych w przedsiębiorstwach przemysłu gastronomicznego i gospodniego oraz ograniczenia obrotu handlowego mięsem i jego przetworami, pochodzącymi z uboju zwierząt rzeźnych (Dz. U. Nr 9, poz. 68), które wprowadziło tzw. „dni bezmięsne”, zawarto następujące uzasadnienie: „w związku z koniecznością ochrony zwierząt rzeźnych oraz unormowania spożycia mięsa i wszelkich przetworów mięsnych”.

racjonalny i uczciwy, a jego uczestnikami mają prawo być wszyscy zainteresowani, to legitymizuje on ustanowione w jego ramach normy prawne. W takim ujęciu na plan pierwszy wysuwa się proces, a nie władza nadana prawodawcy. Jürgen Habermas wprowadza w tym kontekście pojęcie rozumu komunikacyjnego, który od rozumu praktycznego różni się „przede wszystkim tym, że nie przypisuje się go pojedynczemu aktorowi, ani państwowo-społecznemu makropodmiotowi”<sup>562</sup>. J. Habermas wyraźnie przeciwstawia sobie porządki prawne stabilizowane przemocą (czyli samym rozkazem, jak to ujmował G. Radbruch) i porządki prawne stabilizowane takim właśnie „rozumem komunikacyjnym”<sup>563</sup> i podkreśla, że w tym nowym podejściu „prawowitość ustaw mierzy się nie tylko słusnością sądów moralnych, lecz między innymi także rozporządzalnością, istotnością i wyborem informacji, płodnością ich przetwarzania, poprawnością interpretacji sytuacji i identyfikacji problemów, racjonalnością decyzji wyborczych, autentycznością mocnych wartościowań, a przede wszystkim uczciwością osiągniętych kompromisów”<sup>564</sup>. Dlatego współczesny prawodawca nie może ignorować problemu „przekonywania”. Prawodawca, któremu zależy na tym, by ustanowione przez niego normy były przestrzegane, powinien dokładać wszelkich starań, aby wypracowywać dane rozwiązanie w ramach jak najszerzego dialogu społecznego, a następnie przekonać wszystkich zainteresowanych, że dane rozstrzygnięcie prawodawcze zostało podjęte właśnie w wyniku takiego procesu.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza wpływu zasady proporcjonalności na współczesny model tworzenia prawa. Zasada ta, uznawana w większości współczesnych państw demokratycznych, oznacza m.in., że to na prawodawcy spoczywa ciężar udowodnienia, że ustanawiana przez niego regulacja jest nie tylko niezbędna, ale również że spośród wszystkich możliwych rozwiązań wybrał to, które skutecznie umożliwi realizację zakładanych celów w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla podmiotów, których ono dotyczy<sup>565</sup>.

Wykazanie, że dany akt normatywny został ustanowiony w demokratycznej procedurze, nie ma bezpośredniego wpływu na interpretację przepisów w nim zawartych. Zamieszczanie takich wypowiedzi we wstępie do danego aktu nie przyczynia się w bezpośredni sposób do wyjaśnienia znaczenia przepisów zawartych w tym akcie. Dlatego z komunikacyjnego punktu widzenia nie ma przeciwskazań, by tego typu treści były umieszczane jedynie w uzasadnieniu do danego aktu, a nie we wstępie do jego treści. W praktyce tekst potwierdzający tryb ustanowienia danego aktu zanika we współczesnych aktach normatywnych. W pol-

<sup>562</sup> J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa 2005, s. 17.

<sup>563</sup> Tamże, s. 18.

<sup>564</sup> Tamże, s. 251.

<sup>565</sup> Zob. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji...*, s. 74.

skich ZTP nie przewiduje się podawania takich informacji w treści aktu normatywnego. Pozostałość takich fragmentów odnajdujemy np. w Niemczech, gdzie każda ustawa rozpoczyna się od tzw. formuły wprowadzającej. Informuje ona o tym, kto uchwalił daną ustawę<sup>566</sup>. Jeśli zgodnie z niemiecką Ustawą Zasadniczą do uchwalenia danej ustawy niezbędna jest kwalifikowana większość lub zgoda Bundesratu, to informacje o dochowaniu tego trybu są również zamieszczane w formule wprowadzającej w tej ustawie<sup>567</sup>.

Również w prawie europejskim wymaga się, by we wstępie do danego rozporządzenia, dyrektywy bądź decyzji zamieścić informacje o odbytych, wymaganych w stosunku do danego aktu, konsultacjach bądź procedurach współuczestnictwa<sup>568</sup>.

Inaczej jest z informacją na temat celu, jakiemu ma służyć ustanowienie danego aktu. W społeczeństwie traktującym stanowienie prawa jako sposób rozwiązywania problemów, opisanie celu ustanowienia danego aktu ma znaczenie nie tylko z legitymizacyjnego, ale również z prakseologicznego punktu widzenia. Odbiorca, który ma świadomość, do czego będzie służyć dane narzędzie, ma możliwość czynienia z niego lepszego użytku. Nieprzypadkowo w literaturze wskazuje się, że taka zmiana podejścia do prawa jest związana ze zwiększaniem się roli wykładni funkcjonalnej (szczególnie kosztem wykładni językowej)<sup>569</sup>, i że to właśnie preambuły mogą dostarczać informacji przydatnych w procesie dokonywania wykładni funkcjonalnej<sup>570</sup>. Mimo to współcześnie w wielu krajach nie stosuje się takiego rozwiązania. Stosowania preambuł nie przewidują obecnie obowiązujące w Polsce ZTP, a wobec braku wyraźnego przepisu w tej kwestii powszechnie należy przyjąć, że do preambuł odnosi się zakaz wyrażony § 11 ZTP, zgodnie z którym „w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm”. Stosowanie preambuł jest wyraźnie zakazane w ojczyźnie G. Radbrucha – w niemieckim HdR postanowiono, że „określenie celu nie powinno znajdować się w tekście ustawy”, lecz „powinno ono być samo widoczne po dokonanych regulacjach, a często wynika już z jej tytułu”<sup>571</sup>. W świetle powyższych rozważań takie zakazy można ocenić jako niewykorzystaną możliwość zwiększenia efektywności

<sup>566</sup> Zdanie to standardowo ma brzmienie: „Bundestag uchwalił następującą ustawę”.

<sup>567</sup> Zob.: HdR, uwagi nr 350–357.

<sup>568</sup> Tamże, pkt 10.16–10.19, s. 35–37.

<sup>569</sup> Tak np.: M.E. Stefaniuk, *Preambuła...*, s. 565.

<sup>570</sup> A. Choduń, M. Zieliński, *Interpretacyjna rola wstępów aktów prawnych (w:) Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. J. Ciapała, A. Rost, Uniwersytet Szczeciński, Stowarzyszenie Edukacji Społecznej i Prawnej *Ius et Ratio* w Szczecinie, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Szczecin–Jarocin 2011, s. 25.

<sup>571</sup> HdR, uwaga nr 362 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

procesów komunikacyjnych w obszarze stanowienia prawa, zwłaszcza że w praktyce w tekstach polskich aktów normatywnych spotyka się wypowiedzi opisujące cel danej regulacji. Badania przeprowadzone przez Agnieszkę Choduń i Macieję Zielińskiego wykazały, że wobec zakazu zamieszczania preambuł w aktach normatywnych, treści typowe dla preambuł przenoszone są do przepisów<sup>572</sup>. Autorzy ci uznali, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wykorzystywanie w tym celu wstępów do aktów normatywnych<sup>573</sup>, oraz że „poza celem (celami) ustawy przydatne mogą być także wskazania wartości instrumentalnych dla osiągnięcia danego celu lub warunków, przy których cel miałby być osiągnięty”<sup>574</sup>.

Im słabsza jest demokratyczna legitymizacja danego rodzaju aktów normatywnych, tym częściej prawodawca sięga po preambułę i przekonuje w niej, że cel ustanowienia danego aktu jest na tyle doniosły, że uzasadnia nakaz przestrzegania norm tam wyrażonych. Nieprzypadkowo zatem preambuły spotyka się w aktach prawa międzynarodowego i w aktach prawa wtórnego UE. W unijnym WPP jedną z najobszerniejszych części jest rozdział dotyczący redagowania tzw. motywów<sup>575</sup>, a więc tej części preambuły która jest poświęcona „zwięzłemu określeniu uzasadnienia głównych przepisów części normatywnej”<sup>576</sup>. Zgodnie z omawianym dokumentem, takie uzasadnienie musi mieć każde rozporządzenie, dyrektywa i decyzja. W wyroku z dnia 4 lipca 1963 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że nałożenie na Komisję obowiązku uzasadniania ustanawianych aktów musi być interpretowane nie tylko w sposób formalny. Realizacja tego obowiązku umożliwia stronom obronę swych praw, Trybunałowi – sprawowanie funkcji kontrolnych, a państwu członkowskim i wszystkim zainteresowanym obywatelom – ustalenie okoliczności, w jakich Komisja skorzystała ze swoich uprawnień<sup>577</sup>. Trybunał uznał, że w tym celu należy w zwięzły sposób przedstawić zasadnicze kwestie konieczne do zrozumienia podstaw przyjęcia danego rozwiązania<sup>578</sup>.

Motywy w aktach UE wprowadza się wyrażeniem „a także mając na uwadze, co następuje” i wymienia w ponumerowanych punktach<sup>579</sup>, ułatwiając powoływanie. Żeby ułatwić ich odróżnienie od części normatywnej, zaleca się, by nie były formułowane jako nakaz. Powinny natomiast zawierać „zwięzłe przedstawienie istotnych faktów i kwestii prawnych” oraz „wniosek, iż z tego względu konieczne

<sup>572</sup> A. Choduń, M. Zieliński, *Interpretacyjna...*, s. 19.

<sup>573</sup> Tamże, s. 24.

<sup>574</sup> Tamże, s. 25.

<sup>575</sup> WPP, s. 31–37.

<sup>576</sup> Tamże, s. 31.

<sup>577</sup> Wyrok TS z dnia 4 lipca 1963 r., 24/62 *Niemcy przeciwko Komisji*, *European Court Reports*, s. 63.

<sup>578</sup> Tamże.

<sup>579</sup> Szczegóły zob. w: WPP, pkt 11, s. 37.

lub właściwe jest przyjęcie środków określonych w części normatywnej aktu<sup>580</sup>. Poszczególne motywy powinny odnosić się do części normatywnej, a ich kolejność odpowiadać kolejności przepisów<sup>581</sup>. W unijnym WPP trafnie podkreśla się, że „zakres obowiązku uzasadnienia zależy od natury danego aktu lub przepisu”, co oznacza, że „w przypadku podstawowych aktów prawnych należy dążyć do wyjaśnienia ogólnej filozofii rządzącej aktem, a nie uzasadniać każdego poszczególnego przepisu”. Zgodnie z WPP poszczególne przepisy należy uzasadniać jedynie wyjątkowo, „ze względu na ich wagę lub dlatego, że nie wpisują się one w ogólną filozofię aktu”. W WPP przyjęto również, że „w przypadku aktów wykonawczych uzasadnienie jest z konieczności bardziej szczegółowe, jednak i tu należy starać się o zwięzłość<sup>582</sup>. Szczegółnej dbałości wymaga się od uzasadnień przepisów, które: „ustanawiają odstępstwa, odbiegają od uregulowań ogólnych, stanowią wyjątki od ogólnych zasad (jak np. przepisy działające wstecz), mogą spowodować szkodę dla niektórych zainteresowanych stron, przewidują wejście w życie z dniem opublikowania<sup>583</sup>. Prawodawca unijny ma również obowiązek szczególnego uzasadnienia, że dany akt spełnia kryteria wynikające z zasad pomocniczości i proporcjonalności<sup>584</sup>.

Omawiane zasady zostały przytoczone, gdyż wydają się stosunkowo dobrym materiałem wyjściowym do opracowania potencjalnych rozwiązań w prawodawstwie krajowym (jeśli prawodawca krajowy uznałby, że podawanie motywów przyjęcia danego aktu we wstępie do tego aktu może być dobrym narzędziem zwiększenia efektywności procesów komunikacyjnych związanych z jego ustanowieniem). Rozwiązanie takie nie sprawdziłoby się przy obszernych regulacjach (np. przy kodyfikacjach), ale może być dobrym rozwiązaniem przy wprowadzaniu konkretnych, mniej obszernych zmian w obowiązującym stanie prawnym.

#### 4.2.3. Wskazanie podstawy prawnej

W większości aktów wykonawczych tekst przepisów poprzedzany jest powołaniem podstawy prawnej. W tych systemach prawnych, w których sposób formułowania przepisów upoważniających oraz relacja pomiędzy takimi przepisami a aktami wykonawczymi są precyzyjnie określone, sposób powoływania podstawy prawnej na początku tekstu aktu wykonawczego jest ściśle zestandaryzowany. Przykładem mogą być stosowne wymogi dotyczące powoływania podstawy prawnej w tekście rozporządzeń w Polsce i w Niemczech. Ponieważ rozporządzenia

<sup>580</sup> Tamże, pkt 10.3, s. 31.

<sup>581</sup> Tamże, pkt 10.5.4, s. 32.

<sup>582</sup> Tamże, pkt 10.9 i 10.10, s. 33.

<sup>583</sup> Tamże, pkt 10.14, s. 34.

<sup>584</sup> Tamże, pkt 10.15, s. 34–35.



są aktami powszechnie obowiązującymi, nie tylko wymaga się, by każde rozporządzenie rozpoczynało się od „przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako podstawy prawnej wydania rozporządzenia”<sup>585</sup>, ale również ustala się precyzyjne standardy formułowania tej części rozporządzenia<sup>586</sup>. W Niemczech uznaje się nawet, że skoro wymóg powołania podstawy prawnej został wyrażony wprost w Ustawie Zasadniczej<sup>587</sup>, to brak takiego powołania czyni rozporządzenie nieważnym<sup>588</sup>. W Polsce przedstawiciele doktryny uznają, że brak powołania podstawy prawnej w akcie wykonawczym jest „rażącym błędem”<sup>589</sup>, ale w orzecznictwie sądów uznano, że jeśli organ wydający dany akt wykonawczy nie powołał przepisu upoważniającego do jego wydania, to jeśli tylko przepis upoważniający dany organ do wydania tego aktu istnieje, wtedy jest on ważny<sup>590</sup>. We Francji uznaje się, że pominięcie powołania podstawy prawnej lub błąd w jej treści nie ma wpływu na legalność aktu<sup>591</sup>.

Kiedy jednak sposób formułowania przepisów upoważniających oraz relacja pomiędzy takimi przepisami a aktami wykonawczymi są określone w sposób mniej precyzyjny, wtedy również sposób powoływania podstawy prawnej jest znacznie mniej zestandaryzowany. Przykładem mogą być akty wykonawcze wewnętrznie obowiązujące w Polsce i akty wykonawcze w prawie unijnym. W odniesieniu do tej pierwszej kategorii polskie ZTP formułują jedynie bardzo ogólny wymóg przytoczenia podstawy prawnej<sup>592</sup>. W przypadku aktów wykonawczych w prawie unijnym wymaga się jedynie wskazania aktu prawa pierwotnego (przy

<sup>585</sup> § 121 ust. 1 polskich ZTP.

<sup>586</sup> Zob. np.: § 121–123 polskich ZTP i uwagi nr 774–799 w niemieckim HdR.

<sup>587</sup> Zob. art. 80 ustęp 1 zdanie 3 niemieckiej Ustawy Zasadniczej.

<sup>588</sup> HdR, uwaga nr 762.

<sup>589</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 249.

<sup>590</sup> Wyrok NSA z dnia 25 lutego 1983 r., II SA 1904/82, z głośną aprobowaną J. Stembrowicza, OSP 1983, z. 12, poz. 271. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku aktów prawa miejscowego – tu dominuje pogląd, zgodnie z którym wadliwe powołanie podstawy prawnej w akcie prawa miejscowego należy do „kategorii uchybień wykazujących cechy nieistotnego naruszenia prawa” (tak ujął to Z. Kmiecik w cytowanym przez sądy administracyjne artykule: *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 17), o ile w obowiązujących przepisach prawa istnieje podstawa prawna do wydania danego aktu przez dany organ (zob. m.in.: wyrok NSA z dnia 1 września 2005 r., I OSK 284/05, LEX nr 207961; wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Krakowie: z dnia 7 lutego 2006 r., III SA/Kr 1302/05, CBOSA i z dnia 19 maja 2008 r., III SA/Kr 49/08, CBOSA; w Szczecinie z dnia 16 stycznia 2007 r., II SA/Sz 1180/06, CBOSA; w Gdańsku z dnia 17 października 2007 r., II SA/Gd 436/07, CBOSA; w Warszawie z dnia 11 grudnia 2007 r., IV SA/Wa 1954/07, CBOSA).

<sup>591</sup> GL, uwaga nr 3.1.5. Powołuje się tam orzeczenie Rady Stanu z dnia 28 czerwca 1974 r., w sprawie *Charmasson*, jest ono dostępne na stronie: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007642878>.

<sup>592</sup> Zob. § 139 polskich ZTP.

czym może ono być sformułowane w sposób ogólny, czyli bez wskazywania konkretnego przepisu)<sup>593</sup>, natomiast wskazanie aktu prawa wtórnego jest wymagane tylko „w stosownych przypadkach”<sup>594</sup>.

W tych krajach, w których organu wydającego dany akt wykonawczy nie wymienia się w tytule tego aktu, informację o nim podaje się wraz z powołaniem podstawy prawnej. Przykładowo w Niemczech, w tzw. formule wprowadzającej danego rozporządzenia, podaje się nie tylko podstawę prawną, ale również informuje się o tym, kto wydał to rozporządzenie. Jeśli w przepisie upoważniającym wymaga się określonego współdziałania innych podmiotów w wydawaniu danego aktu, informację o spełnieniu tego wymogu również podaje się w ramach formuły wprowadzającej<sup>595</sup>. Podobne informacje podaje się we wstępach do francuskich aktów wykonawczych<sup>596</sup>.

W polskiej literaturze podkreśla się, że wskazanie podstawy prawnej pełni nie tylko funkcję legitymizacyjną, ale przede wszystkim informacyjną. S. Wronkowska i M. Zieliński zauważają, że ten fragment „informuje, że dany akt wykonawczy jest związany nie tylko kompetencyjnie, ale także tematycznie i funkcjonalnie z ustawą upoważniającą; jest więc wskazówką, że dany akt wykonawczy ma być interpretowany w powiązaniu z ustawą udzielającą upoważnienia do jego wydania”<sup>597</sup>. Do tego spostrzeżenia należy dodać, że wskazanie podstawy prawnej jest również pomocne przy ustalaniu, czy dany akt wykonawczy nadal obowiązuje. Jeśli w danym systemie prawnym akty wykonawcze tracą moc nie tylko wtedy, gdy zostaną uchylone przez inne akty, ale również wtedy, gdy uchylona zostanie ich podstawa prawna, to dzięki wskazaniu podstawy prawnej odbiorca informacji otrzymuje wskazówkę, jaki przepis powinien sprawdzić, żeby się upewnić, że dany akt wykonawczy nadal obowiązuje.

Dostępne współcześnie rozwiązania informatyczne mogą być wykorzystywane do tworzenia powiązań pomiędzy przepisem upoważniającym a wykonującym go aktem wykonawczym. Powiązania takie pozwalają na odesłanie użytkownika zarówno z aktu wykonawczego do przepisu upoważniającego, jak i w drugą stronę – z przepisu upoważniającego do aktu wykonawczego. To ostatnie rozwiązanie jest szczególnie przydatne, gdyż w momencie ogłaszania tekstu ustawy zawierającej dany przepis upoważniający nie istnieje jeszcze wydany na jego podstawie akt wykonawczy, a więc dopiero wraz z wydaniem tego aktu można utworzyć omawiane połączenie. Powiązania takie raczej nie nadają się do wykorzystania w oficjalnych dziennikach urzędowych, ale z powodzeniem mogą być

<sup>593</sup> MPR, część 2.2., s. 42; zob. też WPP, wytyczna nr 9.3 i 9.4, s. 27 i 28.

<sup>594</sup> MPR, część 2.2 (a) 1) b), s. 43; zob. też WPP, wytyczna nr 9.5, s. 28.

<sup>595</sup> Zob.: HdR, uwaga nr 776–779.

<sup>596</sup> Zob. GL, pkt 3.1.5 w wersji z 20 października 2007 r.

<sup>597</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 249.

wykorzystywane w publicznych systemach informacji prawnej. O ich przydatności świadczy to, że wszystkie komercyjne systemy informacji prawnej w Polsce posiadają tego typu funkcjonalność. Dzięki niej użytkownik takiego systemu może bezpośrednio z poziomu przepisu upoważniającego wywołać wydany na jego podstawie akt wykonawczy<sup>598</sup>. Tworzenie takich połączeń jest możliwe bez specjalnych znaczników w tekście (za pośrednictwem tzw. metadanych zapisanych nie w tekście, lecz w bazie danych), ale stosowanie takich znaczników ułatwia i przyspiesza ich tworzenie<sup>599</sup>.

Z powyższych względów ta część tekstu aktu wykonawczego, w której powołuje się przepis upoważniający, powinna być zredagowana w sposób bezbłędny zarówno pod względem merytorycznym (a więc poprzez trafne wskazanie przepisu upoważniającego), jak i formalnym (poprzez przestrzeganie ogólnych zasad powoływania przepisów innych aktów normatywnych).

### 4.3. Redagowanie przepisów merytorycznych

#### 4.3.1. Przepisy wstępne

Samodzielne akty normatywne zazwyczaj rozpoczynają się od przepisów, w których określa się zakres spraw uregulowanych w danym akcie. Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 1 polskich ZTP w pierwszych przepisach danego aktu zamieszcza się „określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji”. W niemieckim HdR zaleca się, by w pierwszym przepisie danej ustawy pierwotnej określano obszar zastosowania i obowiązywania tej ustawy<sup>600</sup>. Normatywne znaczenie takich przepisów polega na określeniu relacji pomiędzy danym aktem a innymi aktami należącymi do tego samego systemu prawnego. Normy wyrażone w takich przepisach (zwłaszcza te, które wskazują na wyłączenia spod regulacji danej ustawy) pełnią funkcję kolizyjną<sup>601</sup>. Jednak przede wszystkim omawiany rodzaj przepisów pełni funkcję informacyjną. Dzięki takim przepisom odbiorca, który na podstawie tytułu aktu

<sup>598</sup> Więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza...*, s. 196 i 211.

<sup>599</sup> Z tego punktu widzenia należy krytycznie ocenić rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych, które nakazuje stosować tylko ogólne znaczniki „odesłań do innych aktów podlegających ogłoszeniu” (załącznik nr 3, § 2 pkt 8), a nie wyróżnia osobnych znaczników dla powołań podstawy prawnej aktu wykonawczego.

<sup>600</sup> Zob.: HdR, uwaga nr 361.

<sup>601</sup> Więcej na ten temat zob. np. w: G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 165–172.

wyrobił sobie pewne ogólne wyobrażenie na temat zawartości danego aktu, może sprawdzić, czy wyobrażenie to jest zgodne z rzeczywistością. W przewodniku dotyczącym redagowania prawa wspólnotowego podkreśla się, że omawiany przepis powinien „dostarczyć adresatowi informacji, która nie jest zawarta w tytule ze względu na dążenie do zwięzłości, a która pozwala mu od początku ocenić, czy akt go dotyczy, czy też nie”<sup>602</sup>. Z tego powodu należy dołożyć szczególnej staranności, aby w tej kwestii nie wprowadzać adresata w błąd<sup>603</sup>. Informacyjna rola takiego przepisu wstępnego jest zatem podobna do akapitu wprowadzającego w artykule prasowym (ang. *lead*), czyli krótkiego początkowego fragmentu artykułu prasowego, dzięki któremu czytelnik może się zorientować w dalszej treści tego artykułu. Inaczej jednak niż *lead*, omawiany typ przepisu nie ma „zachęcać” czytelnika, lecz w obiektywny i adekwatny sposób informować o treści danego aktu. Z tego punktu widzenia należy uznać, że we wstępnych przepisach danego aktu samodzielnego należy precyzyjnie określić zakres spraw regulowanych w tym akcie wraz ze wszelkimi wyłączeniami. O ile to możliwe, wyłączenia te powinny przybierać postać wyraźnych odesłań do konkretnych innych aktów normatywnych, a nie ogólnych klauzul, w których mowa o „odrębnych przepisach” albo o „umowach międzynarodowych, które stanowią inaczej”<sup>604</sup>. Takie ogólnikowe zwroty zarówno z normatywnego jak i informacyjnego punktu widzenia są zbędne. Nie wyrażają żadnej nowej normy prawnej i nie przekazują odbiorcom informacji wystarczających do odnalezienia właściwych przepisów.

Przepisy odsyłające do innych przepisów oraz przepisy wyłączające stosowanie innych przepisów warto zamieścić w danym akcie nawet wówczas, gdy dana norma kolizyjna wynika z ogólnie przyjętych reguł kolizyjnych. Należy bowiem

<sup>602</sup> WPP, wytyczna nr 13.3, s. 40.

<sup>603</sup> W WPP podaje się następujący przykład: „jeśli taki artykuł stwierdza, że akt prawny stosuje się do «pojazdów osiągających maksymalną prędkość 25 km/h lub więcej», akt ten może zawierać przepisy odnoszące się do pojazdów o maksymalnej prędkości 50 km/h, gdyż taki pojazd na pewno mieści się we wskazanym zakresie zastosowania. Akt ten nie może natomiast zawierać przepisów odnoszących się do pojazdu osiągającego maksymalną prędkość np. 20 km/h, gdyż – po przeczytaniu artykułu określającego zakres zastosowania – producent lub właściciel takiego pojazdu nie musi czytać dalszej normatywnej części aktu” – WPP, wytyczna nr 13.3, s. 40.

<sup>604</sup> W Polsce znaczenie umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym określa obecnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, więc ogólnikowe sformułowania, które stanowią, że danej ustawy nie stosuje się, jeśli „ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi inaczej” z normatywnego punktu widzenia są zbędne, a informacyjnie – nieprzydatne. Podobne stanowisko zajmuje w polskiej literaturze M. Czepelak, który dopuszcza jednak wyjątkowo ich stosowanie „celem zwiększenia komunikatywności przepisów krajowych oraz uwrażliwienia adresatów norm na możliwość obowiązywania w danej kwestii norm konwencyjnych albo też dla podkreślenia znaczenia umów międzynarodowych i ich poszanowania przez prawo krajowe” – zob.: tegoż, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 109.

pamiętać, że reguły te nie są znane przeciętnemu odbiorcy bez wykształcenia prawniczego.

Nie tylko przepisy, do których się odsyła lub których stosowanie się wyłącza, należy określić w sposób wyraźny. Również sam nakaz lub zakaz stosowania powinien być wyrażony w sposób jednoznaczny (np. przez użycie zwrotu „nie stosuje się”). Tego wymogu nie spełnia np. zwrot „nie narusza”. Skoro nawet przez sądy zwrot ten nie jest jednolicie interpretowany (zazwyczaj sądy uznają, że za pomocą tego zwrotu nadaje się pierwszeństwo w stosowaniu innych przepisów<sup>605</sup>, ale zdarza się, że sądy uznają, że użycie tego zwrotu całkowicie wyłącza stosowanie danej ustawy<sup>606</sup>), należy się zgodzić z Jarosławem Lichockim, który ocenia, że „trudno dokonać jednoznacznego odkodowania” treści normatywnych wyrażonych tym zwrotem<sup>607</sup>. Z tych samych względów w przewodniku dotyczącym redagowania aktów prawa UE wyraża się sceptycyzm w stosunku do używania zwrotu „bez uszczerbku”<sup>608</sup>. W niemieckim HdR podkreśla się, że zwrot „pozostają nienaruszone” jest wieloznaczny i zaleca się, by w sytuacji, gdy dana regulacja ma mieć charakter subsydiarny wobec innych, używać zwrotu „o ile w innych ustawach nie...” lub „przepisy ... mają pierwszeństwo”<sup>609</sup>.

Powyższe uwagi należy odpowiednio odnieść do przepisów nakazujących lub wyłączających stosowanie innych przepisów zawartych w dalszych częściach aktu normatywnego (co jest uzasadnione, gdy taki przepis nie odnosi się do całego aktu, lecz do określonej części).

Do innych kwestii, które mogą zostać uregulowane w początkowych przepisach danego aktu należą definicje legalne oraz objaśnienia używanych w tym akcie skrótów, o czym była mowa w uwagach wcześniejszych.

#### 4.3.2. Przepisy materialne

Przepisami materialnymi określa się te przepisy, które wyrażają normy postępowania<sup>610</sup>. Mimo że stanowienie takich norm jest jednym z głównych celów sta-

<sup>605</sup> Zob. np.: wyrok NSA z dnia 3 marca 2011 r., I OSK 640/10, LEX nr 1079793.

<sup>606</sup> Zob. np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2002 r., II SA 3301/02, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 5, s. 195; postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., I OSK 928/05, LEX nr 167166 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 października 2011 r., VI SA/Wa 1315/11, LEX nr 1155517.

<sup>607</sup> J. Lichocki, *Przepisy określające wzajemne relacje pomiędzy ustawami w zakresie nienaruszania innych ustaw przez daną ustawę* (w:) Rządowe Centrum Legislacji, *Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul\\_15.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul_15.pdf), s. 76.

<sup>608</sup> WPP, wytyczna nr 16.9, s. 49.

<sup>609</sup> Zob.: HdR, uwaga nr 87.

<sup>610</sup> W polskich ZTP stosuje się też w tym znaczeniu określenie „przepisy podstawowe” – zob. § 25 ust. 1 ZTP.

nowienia prawa, większość współczesnych podręczników techniki prawodawczej nie poświęca im rozbudowanych osobnych uwag. Do tego bowiem rodzaju przepisów w całości odnoszą się ogólne uwagi na temat redagowania przepisów prawnych, w tym w szczególności te, które dotyczą stosowanego w nich języka.

Zgodnie z § 25 ust. 1 polskich ZTP, „przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”. Podobnie ujęto tę kwestię w niemieckim HdR – podkreśla się w nim, że „z tekstu ustawy lub rozporządzenia muszą bez wątpliwości wynikać adresaci danej regulacji, stan faktyczny oraz skutki prawne; w szczególności należy jasno wyrazić, w jakim stopniu określone zachowanie jest nakazane lub zabronione”<sup>611</sup>. W tym ujęciu widoczne jest klasyczne rozróżnienie trzech elementów normy postępowania: hipotezy, dyspozycji i sankcji<sup>612</sup>. Współcześnie do podziału tego nawiązuje się rzadko, ale głównie dlatego, że przedmiotem analizy przestały być same przepisy materialne, a tylko w stosunku do takich przepisów to rozróżnienie jest w pełni adekwatne.

Ta część przepisu prawnego, która wyraża hipotezę normy, składa się z dwóch elementów: określenia adresata/adresatów tej normy oraz okoliczności, w jakich ma on zastosowanie.

W Polsce zalecenia dotyczące określania adresatów zawiera § 144 ZTP. Zgodnie z tym przepisem „jeżeli norma ma być adresowana do każdej osoby fizycznej, adresata tej normy wskazuje się wyrazem «kto»”<sup>613</sup>. W praktyce adresata normy skierowanej do każdej osoby fizycznej określa się wyrazem „kto” przede wszystkim w przepisach dotyczących odpowiedzialności prawnej (zarówno o charakterze karnoprawnym jak i cywilnoprawnym), zaś wyrażając prawa i wolności używa się często słów „każdy” albo „nikt”<sup>614</sup>. Niekiedy powszechność adresata wynika ze sposobu sformułowania przepisu – przykładowo zamiast użyć zwrotu „nikt nie może”, prawodawca może użyć zwrotu „jest zakazane”. W takich przypadkach użycie osobnego wyrazu (lub frazy) na określenie adresata jest niepotrzebne<sup>615</sup>.

Jeżeli norma ma być adresowana do węższego zakresu adresatów, należy użyć odpowiedniego określenia rodzajowego<sup>616</sup> (np. „obywatele polscy”<sup>617</sup>, „sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej

<sup>611</sup> HdR, uwaga nr 80 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>612</sup> Więcej na ten temat zob. w: S. Grzybowski, *Wypowiedź...*, s. 20–30 i w cytowanej tam literaturze.

<sup>613</sup> § 144 ust. 1 polskich ZTP.

<sup>614</sup> Np., zgodnie z art. 31 ust. 2 polskiej Konstytucji, „każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych” i „nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”.

<sup>615</sup> Zob. § 25 ust. 2 pkt 3 polskich ZTP.

<sup>616</sup> Zob. § 144 ust. 2 polskich ZTP.

<sup>617</sup> Przykład z art. 60 polskiej Konstytucji.

służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa<sup>618</sup>). Podobnie należy postąpić, jeżeli adresatami danej normy mają być podmioty inne niż osoby fizyczne; w takiej sytuacji dopuszcza się również stosowanie nazw własnych<sup>619</sup>.

W pewnych sytuacjach przepis materialny może nie zawierać wyraźnego i bezpośredniego określenia adresatów. Takie pominięcie jest dopuszczalne przede wszystkim w sytuacji, gdy we wcześniejszych przepisach danego aktu (przepisach ogólnych) adresaci wszystkich norm wyrażonych w danym akcie zostali określani w sposób wyczerpujący<sup>620</sup>. Jest ono dopuszczalne również w tych sytuacjach, w których adresatem danego przepisu są podmioty, których organizacja oraz właściwość zostały określone w odrębnych przepisach (np. w przepisach o ustroju sądów powszechnych i przepisach regulujących dany rodzaj postępowania)<sup>621</sup>.

Drugą częścią hipotezy normy wyrażonej w przepisie materialnym jest określenie okoliczności, w jakich ma ona mieć zastosowanie. Może ono zostać pominięte, gdy dana norma ma na tyle ogólny charakter, że znajduje zastosowanie w każdych okolicznościach<sup>622</sup>. Jeśli jednak tak nie jest, okoliczności te muszą być wyraźnie i wyczerpująco określone w przepisach materialnych<sup>623</sup>. Można je pominąć w danym przepisie tylko wtedy, gdy zostały one w ten sposób określone we wcześniejszych przepisach danego aktu, albo gdy zastosowano technikę odesłania do przepisu określającego te okoliczności.

Kolejną częścią przepisu materialnego jest określenie dyspozycji, czyli dyrektywy postępowania. Osobnych przepisów wyrażających dyspozycję nie tworzy się, jeśli dyspozycja ta w sposób jednoznaczny wynika z tej części przepisów, które określają sankcje, mimo że normy wyrażone w tych przepisach (normy sankcjonujące) mają innego adresata oraz znajdują zastosowanie w innych okolicznościach<sup>624</sup>.

W większości współczesnych podręczników techniki prawodawczej sposobom wyrażania dyspozycji nie poświęca się osobnych uwag. W polskich ZTP regulacja na ten temat ogranicza się do ogólnego przepisu, zgodnie z którym „przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich

<sup>618</sup> Przykład z art. 103 ust. 2 polskiej Konstytucji.

<sup>619</sup> Zob. § 144 ust. 4 polskich ZTP.

<sup>620</sup> Zob. § 25 ust. 2 pkt 2 polskich ZTP.

<sup>621</sup> Zob. § 25 ust. 2 pkt 1 polskich ZTP.

<sup>622</sup> W takiej bowiem sytuacji zastosowanie znajdzie zasada, w myśl której tam, gdzie rozróżnienia nie wprowadza prawodawca, nie powinni go wprowadzać interpretatorzy (*lege non distinguere nec nostrum est distinguere*). Jest to zasada, na którą stosunkowo często powołują się polskie sądy – więcej na ten temat zob.: L. Morawski, *Zasady...*, s. 107–108.

<sup>623</sup> Tak np. § 145 polskich ZTP.

<sup>624</sup> Tak np.: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy...*, s. 21. O wyrażaniu norm sankcjonujących zob. uwagi w następnym punkcie.

okolicznościach i jak powinien się zachować<sup>625</sup>. W urzędowych podręcznikach techniki prawodawczej w Niemczech i we Francji poświęca się natomiast sporo uwagi określeniom (w szczególności czasownikom) używanym do wysłowienia dyspozycji<sup>626</sup>. W Polsce zagadnienia te były analizowane jedynie w literaturze naukowej<sup>627</sup>.

Najczęściej przepisy materialne wyrażają obowiązki, wolności prawnie chronione, uprawnienia lub roszczenia. S. Wronkowska i M. Zieliński wyróżnili cztery metody wyrażenia obowiązku: rozkaznikową (w której obowiązek wyraża się za pomocą takich zwrotów jak: „nie wychylać się”), nakazową (np. „nakazuje się”, „zakazuje się”), opisową (np. „ma obowiązek”, „określa”, „wszczyna”) i powinnościową (np. „powinien”). Uznali oni, że najwłaściwszy jest sposób nakazowy, gdyż jako jedyny wyraża obowiązek w sposób bezpośredni i jest najbardziej komunikatywny dla szerokiego grona odbiorców<sup>628</sup>. Jednocześnie jednak zauważyli, że sposób opisowy jest odbierany jako najbardziej „stanowczy”<sup>629</sup>. Ustalenia te warto uzupełnić o cytowane już wyniki badań, które wskazują, że wypowiedzi takie powinny być formułowane w stronie czynnej, a nie biernej<sup>630</sup>. Ustalenia te należy odpowiednio stosować również do wyrażania uprawnień i roszczeń. Prawnie chroniona wolność może zostać wyrażona poprzez „zapewnienie” samej wolności<sup>631</sup>, albo poprzez wyrażenie zakazu ingerencji<sup>632</sup>.

Zarówno określenie elementów hipotezy normy jak i jej dyspozycji powinno być tak precyzyjne i zrozumiałe, jak to możliwe. Przepis materialny zredagowany niezgodnie z zasadami precyzji lub komunikatywności jest przepisem niejasnym i może być oceniony jako naruszający przywołaną już zasadę określoności przepisów prawnych. Znajduje to swój wyraz zarówno w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>633</sup> jak i krajowych trybunałów konstytucyjnych<sup>634</sup>.

<sup>625</sup> Zob. § 25 ust. 1 ZTP.

<sup>626</sup> Zob. niemiecki HdR, uwagi nr 82–94 oraz francuski GL, punkt 3.3.2.

<sup>627</sup> Zob. np.: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy...*, s. 35–47.

<sup>628</sup> Tamże, s. 37.

<sup>629</sup> Tamże, s. 38.

<sup>630</sup> Zob. uwagi w punkcie dotyczącym języka.

<sup>631</sup> Przykładem takiego rozwiązania jest art. 73 polskiej Konstytucji, który stanowi, że „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”.

<sup>632</sup> Przykładem takiego rozwiązania jest art. 51 ust. 1 polskiej Konstytucji, który stanowi, że „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby”.

<sup>633</sup> Zob. np.: wyroki ETPCz: z dnia 26 kwietnia 1979 r., w sprawie *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii*, 6538/74, LEX nr 80817 oraz z dnia 25 listopada 1999 r., w sprawie *Hashman i Harrup przeciwko Wielkiej Brytanii*, 25594/94, LEX nr 76932.

<sup>634</sup> Zob. np.: wyroki polskiego TK: z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217; z dnia 13 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90; z dnia 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK-A, nr 6, poz. 64; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.



#### 4.3.3. Przepisy sankcjonujące

Odmianą przepisów materialnych są przepisy sankcjonujące. Ze względu na to, że wprowadzają one najdalej idące ograniczenia praw i wolności osobistych, w większości systemów prawa stanowionego stawia im się szczególnie wysokie wymagania zarówno w zakresie ich rangi (w większości przypadków muszą to być przepisy rangi ustawowej), jak i sposobu redagowania (w szczególności sposób odnosi się do nich wymóg określoności regulacji prawnej).

Jak już wspomniano w poprzednim punkcie, w pewnych sytuacjach przepisy sankcjonujące mogą zastępować tę część przepisów materialnych, która wyraża dyspozycję. Tworzenie osobnych przepisów wyrażających dyspozycję nie jest potrzebne, gdy dana norma postępowania w sposób jednoznaczny wynika z przepisu sankcjonującego. Takie przypadki są typowe dla regulacji zawartych w kodyfikacjach karnych. Najprostszym przykładem mogą być przepisy przewidujące karę za zabójstwo czy kradzież, z których w jednoznaczny sposób wynikają normy „nie zabijaj” i „nie kradnij”. Jeśli norma sankcjonowana nie wynika w sposób jednoznaczny z normy sankcjonującej, wymaga ona osobnego wyrażenia w tekście aktu normatywnego. W takiej sytuacji przepis sankcjonujący zamieszcza się w tym samym akcie, co przepis wyrażający normy sankcjonowane<sup>635</sup>. W przypadku przepisów karnych, w których w zasadzie nie dopuszcza się stosowania odsłań, wyjątek dotyczy właśnie pozakodeksowych przepisów karnych. Ponieważ pozakodeksowy przepis karny zamieszczony w danej ustawie określa sankcje za naruszenie normy wyrażonej w innym przepisie materialnym danej ustawy, zamiast powtarzać fragment tego przepisu materialnego, można w nim wyjątkowo w zakresie znamion czynu zabronionego odsyłać do tego przepisu<sup>636</sup>. Takie odsyłanie musi być bezpośrednie i wyraźne. Niedopuszczalne jest, by przepis karny przewidywał sankcję za ogólnie określone „naruszenie przepisów ustawy”<sup>637</sup>.

Współczesne podręczniki i zbiory zasad techniki prawodawczej skupiają się głównie na przepisach wyrażających najdalej idące sankcje – na przepisach karnych<sup>638</sup>. Należy jednak pamiętać, że wyrażenie sankcji (niekoniecznie karnych)

<sup>635</sup> Wyrazem takiego myślenia (niestety, sformułowanym zbyt wąsko) jest § 28 polskich ZTP, zgodnie z którym „przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy”.

<sup>636</sup> Tak np. § 75 ust. 2 i 3 polskich ZTP.

<sup>637</sup> Tak również S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 175.

<sup>638</sup> W Polsce zagadnieniu redagowania przepisów karnych poświęcony jest rozdział 9 ZTP. W Niemczech zostały opracowane osobne urzędowe zalecenia dotyczące redagowania przepisów karnych – zob. Bundesministerium der Justiz, *Empfehlungen zur Ausgestaltung von Straf- und Bußgeldvorschriften im Nebenstrafrecht*, wyd. 2, Bundesanzeiger nr 178a z dnia 22 września 1999 r.

jest logicznym dopełnieniem ustanawianych norm prawnych. Sporadycznie zdarza się, że prawodawca ma zamiar ustanowić normy bez sankcji<sup>639</sup>, w każdym pozostałym przypadku nie wystarczy ustanowić jakiś obowiązek, ale należy również wyraźnie rozstrzygnąć, jakie są konsekwencje jego naruszenia. Dotyczy to również tych przepisów materialnych, które odnoszą się do czynności konwencjonalnych – z prakseologicznego punktu widzenia naruszenie przepisu prowadzi do nieosiągnięcia określonego skutku konwencjonalnego<sup>640</sup>, ale z normatywnego punkt widzenia to „nieosiągnięcie” może przyjąć różne formy i rolę przepisów prawnych jest wyraźne określenie formy sankcji określonych wad danej czynności. Nie jest to konieczne tylko wtedy, gdy konsekwencje te są przewidziane przez bardziej ogólne przepisy. W Polsce ogólne zalecenie w tej kwestii zawierały jedynie ZTP z 1939 r., które w § 3 ust. 2 stanowiły, że „jeżeli następstwa naruszenia przepisu (sankcje) nie wynikają dość wyraźnie z przepisów obowiązujących, należy sankcje te określić w projektowanym akcie ustawodawczym”. Zalecenie to powinno być realizowane również współcześnie.

Przepisy karne są o tyle specyficzną kategorią przepisów sankcjonujących (a nawet bardziej ogólnie – przepisów materialnych), że mają swoją część ogólną. Jest ona zazwyczaj elementem jednego bądź kilku kodeksów<sup>641</sup>. Norm wynikających z części ogólnych tych kodeksów nie powtarza się w szczegółowych przepisach karnych, niezależnie od tego, czy są one zamieszczone w części szczególnej kodeksu, czy też należą do tzw. pozakodeksowych przepisów karnych. W przypadku przepisów karnych pozakodeksowych powyższe rozwiązanie stanowi pewne utrudnienie dla odbiorców informacji, ale potencjalne rozwiązania alternatywne należy ocenić jako jeszcze mniej poprawne. Gdyby bowiem wszystkie przepisy karne były zamieszczane tylko w kodeksach, to albo musiałyby zawierać odesłania zewnętrzne do przepisów wyrażających normy sankcjonowane, albo powtarzałyby część takich przepisów. W obu sytuacjach kodeksy musiałyby ulegać częstym nowelizacjom dostosowującym je do zmian zachodzących w przepisach wyrażających normy sankcjonowane, a odbiorca informacji i tak musiałby jednocześnie korzystać z tekstu kodeksu i tekstu właściwej ustawy merytorycznej. Z kolei powielanie ogólnych przepisów dotyczących zasad odpowiedzialności karnej w każdej ustawie zawierającej przepisy karne byłoby przypadkiem zbędnej redundancji.

<sup>639</sup> Więcej na temat takich przypadków zob. np.: J. Jabłońska-Bonca, *Przesłanki stanowienia norm bez sankcji*, RPEiS 1984, nr 4, s. 151.

<sup>640</sup> Więcej na ten temat zob. np.: E. Łętowska, *Sankcje w prawie cywilnym – zarys problemu*, „Monitor Prawniczy”, 2013, nr 9, s. 1016.

<sup>641</sup> W Polsce są to ustawy: z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.) oraz z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.).

Przyjęcie, że w pewnych sytuacjach zamieszczanie przepisów karnych w ustawach niebędących kodeksami karnymi jest poprawną techniką prawodawczą, nie oznacza, że rozwiązanie takie nie podlega żadnym ograniczeniom. Powszechnie przyjmuje się, że przepisy karne muszą być wyraźnie wyodrębnione spośród wszystkich innych przepisów danej ustawy. Tak wyodrębnione przepisy należy wyraźnie oznaczyć, tytułując je „przepisy karne”. Zazwyczaj jednostki systematyzacyjne zawierające przepisy karne zamieszcza się jako ostatnie przepisy merytoryczne danej ustawy, przed przepisami przejściowymi i końcowymi<sup>642</sup>. Rozwiązanie takie zasługuje na aprobatę. Po pierwsze dlatego, że jest to najbardziej intuicyjne rozwiązanie – określenie sankcji za naruszenie określonych obowiązków następuje po wyrażeniu tych obowiązków. Po drugie dlatego, że przepisy karne wyrażają normy stosunkowo najbardziej ingerujące w wolność jednostki, powinny więc być umieszczane w miejscu, na które odbiorcy zwracają szczególną uwagę. Takim miejscem jest właśnie początek i koniec danego dokumentu.

#### 4.3.4. Przepisy ustrojowe

Zagadnienie sposobu redagowania przepisów ustrojowych jest stosunkowo najmniej wyeksponowane w analizowanych podręcznikach i zbiorach techniki prawodawczej. Nie jest też przedmiotem szczególnie rozwiniętych badań naukowych. W Polsce pierwsza wzmianka na ten temat pojawiła się dopiero w ZTP z 1991 r. w przepisie dotyczącym kolejności przepisów<sup>643</sup>, a samodzielnej regulacji doczekała się dopiero w najnowszych ZTP. Regulacja ta jest uboga, składa się z jednego przepisu – § 26. Zgodnie z nim „w przepisach ustrojowych zamieszcza się przepisy o utworzeniu organów albo instytucji, ich zadaniach i kompetencjach, ich organizacji, sposobie ich obsadzania oraz o tym, jakim podmiotom podlegają lub jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór”.

W praktyce wyraźne uregulowanie kwestii ustrojowych ma szczególne znaczenie w odniesieniu do instytucji wyposażonych w kompetencje władcze. Takie kompetencje są wyjątkiem od ogólnej zasady równości wobec prawa, więc muszą zostać opisane w sposób wyraźny w przepisach rangi ustawowej<sup>644</sup>. Wynika to przede wszystkim z zasady legalizmu<sup>645</sup>, a częściowo również z zasady proporcjonalności<sup>646</sup>. W stosunku do wybranych instytucji zasada wyłączności ustawy

<sup>642</sup> Tak zaleca się np. we francuskim GL (zob. uwaga nr 3.2.1), w polskich ZTP (zob. § 24 ust. 1 pkt 4), w niemieckim HdR (zob. uwaga nr 361).

<sup>643</sup> Zob. § 17 ust. 2 ZTP z 1991 r.

<sup>644</sup> Podobnie: K. Żukowski, *Problemy stanowienia prawa ustrojowego administracji państwowej* (w:) *Legislacja administracyjna*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993, s. 78.

<sup>645</sup> Zob. np.: art. 7 polskiej Konstytucji.

<sup>646</sup> Zob. np.: art. 31 ust. 3 polskiej Konstytucji.

w zakresie ich tworzenia, wyposażania w kompetencje władcze i określania ich właściwości jest wprost wyrażona w przepisach konstytucyjnych. Najczęściej tak jest w odniesieniu do tworzenia i określania ustroju sądów<sup>647</sup>, w wielu przepisach konstytucyjnych wyrażana jest taka zasada w stosunku do innych organów lub instytucji publicznych<sup>648</sup>.

Zarówno w polskiej literaturze z zakresu prawa administracyjnego, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że samo ogólne określenie zadań danego organu czy instytucji nie jest wystarczające do wyrażenia kompetencji władczych w danym obszarze. Charakterystyczne jest w tym względzie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie – w jednym z wyroków stwierdził on, że „wskazanie przez ustawodawcę na określonego rodzaju zadanie gminy, nie jest tożsame z wyposażeniem organu stanowiącego tej gminy, do określenia formy realizacji takiego zadania. Tak rozumiane zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami, jedynie kompetencja stwarza potencjalną możliwość ważnego dokonania przez organ czynności konwencjonalnej. W państwie praworządnym nie jest możliwe utożsamianie zadań i kompetencji, a także domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej”<sup>649</sup>. Stanowisko to zasługuje na aprobatę, gdyż należy pamiętać, że przepisy wyznaczające zadania określają zazwyczaj tylko zakres spraw, podczas gdy do określenia kompetencji niezbędne jest również wyraźne określenie przesłanek i formy działania. W demokratycznym państwie prawnym kompetencje władczych nie można domniemywać<sup>650</sup>. Nie mogą one też być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa<sup>651</sup>.

Jednym z zagadnień, które muszą być wyraźnie przesądzone w przepisie wyrażającym określone kompetencje, jest to, czy organ w nie wyposażony ma prawo, czy obowiązek skorzystania z nich. W tym drugim przypadku w przepisie kompetencyjnym dochodzi do wyrażenia dwóch norm – normy kompetencyjnej (upoważniającej dany organ do dokonywania określonych czynności i zarazem zobowiązującej pozostałe podmioty do podporządkowania się skutkom

<sup>647</sup> Zob. np.: art. 34 Konstytucji V Republiki Francuskiej, art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, art. 91 Konstytucji Czech, art. 117 Konstytucji Hiszpanii, art. 83 Konstytucji Austrii.

<sup>648</sup> Np. w Konstytucji francuskiej regulacji ustawowej wymaga się w przypadku tworzenia określonych zakładów publicznych.

<sup>649</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 lutego 2008 r., II SA/Rz 706/07, CBOSA. Wyrok ten został zaaprobowany przez NSA w wyroku z dnia 24 sierpnia 2011 r., I OSK 1423/10, CBOSA.

<sup>650</sup> Tak np. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 8. Zob. też np.: postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r., Ts 216/04, OTK-B 2006, nr 2, poz. 87.

<sup>651</sup> Tak np. polski TK w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

tej czynności<sup>652</sup>) oraz normy zobowiązującej upoważniony organ do uczynienia użytku z przyznanej kompetencji<sup>653</sup>.

Szczególnym przypadkiem przepisów kompetencyjnych (a szerzej – ustrojowych) są przepisy upoważniające do ustanowienia aktu normatywnego. Jeśli chodzi o uchwalanie ustaw są to przepisy rangi konstytucyjnej (uzupełniane przez przepisy niższej rangi, np. przepisy regulaminów parlamentarnych), zazwyczaj zredagowane dość ogólnikowo. Dużo bardziej szczegółowo redaguje się przepisy upoważniające do wydania aktu wykonawczego, gdyż – jak już była o tym mowa – przekazanie określonych zagadnień do uregulowania w akcie wykonawczym jest wyjątkiem od ogólnej zasady, zgodnie z którą to ustawodawca jest wyposażony w kompetencje prawodawcze.

#### 4.3.5. Przepisy upoważniający

Upoważnienie organu władzy wykonawczej do uregulowania określonych kwestii jest jednym z dwóch wyjątków od ogólnego nakazu regulowania danej dziedziny spraw w sposób kompleksowy w danej ustawie (drugim takim wyjątkiem są odesłania zewnętrzne). Posłużenie się przez ustawodawcę przepisami upoważniającymi jest rozwiązaniem, które znacznie bardziej utrudnia odtworzenie całości komunikatu o obowiązujących normach prawnych niż posłużenie się przepisami odsyłającymi. W przeciwieństwie do przepisów odsyłających, w momencie ustanawiania przepisu upoważniającego regulacja, do której „odsyła” ten przepis, jeszcze nie istnieje. Każde opóźnienie w wydaniu aktu wykonawczego (przynajmniej w tych sytuacjach, w których upoważnienie ma charakter obligatoryjny) jest utrudnieniem dla odbiorców informacji o ustanowionych normach prawnych. Jest to oczywiście również utrudnienie dla prawodawcy, gdyż opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych powodują, że „instytucje przewidziane w ustawach nie mogą działać należycie lub pozostają martwe”<sup>654</sup>. Z tego punktu widzenia niezmiernie istotna jest taka organizacja ogółu prac prawodawczych, by wraz z wejściem w życie ustawy wchodziły w życie akty wykonawcze do niej, a jeśli to niemożliwe – by okres pomiędzy wejściem w życie przepisów ustawy, a wejściem w życie aktów wykonawczych był jak najkrótszy. J. Wróblewski postulował, by „jeżeli prawodawca posługuje się aktami wykonawczymi, (...) akty te powinny wchodzić w życie jednocześnie z aktem zasadniczym tak, by łącznie pozwalały ustalić adresatowi wzór powinienego zachowania”<sup>655</sup>. Postulat ten należy

<sup>652</sup> Tak np.: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy...*, s. 54.

<sup>653</sup> Tamże, s. 58.

<sup>654</sup> S. Wronkowska, *Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych i ich wpływ na funkcjonowanie porządku prawnego*, PL 2002, nr 2, s. 46.

<sup>655</sup> J. Wróblewski, *Zasady...*, s. 138.

uznać za wyznaczenie idealistycznego celu, do którego trzeba się zbliżyć tak bardzo, jak to tylko możliwe.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że w procesie tworzenia prawa powinny istnieć mechanizmy ustrojowe zapobiegające powstawaniu opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych. Pierwszym elementem systemu takich mechanizmów powinno być sprawdzanie, czy przekazywanie określonych spraw do uregulowania w akcie wykonawczym jest uzasadnione. Z możliwości skorzystania z przepisu upoważniającego należy korzystać wyjątkowo i za każdym razem skorzystanie z tej możliwości powinno być szczegółowo i przekonująco uzasadnione. Drugim elementem powinno być wymaganie, by wstępne wersje projektów aktów wykonawczych były opracowywane wraz z projektem samej ustawy. W Polsce nakaz taki został wyrażony § 13 ZTP<sup>656</sup>. Niestety, sam ten przepis zastrzega, że wyrażony w nim obowiązek odnosi się tylko do takich rozporządzeń, które mają „podstawowe znaczenie dla funkcjonowania” danej ustawy.

Kolejnym elementem jest takie wyznaczanie okresu *vacatio legis* ustaw, żeby w tym okresie możliwe było opracowanie, ustanowienie i ogłoszenie aktów wykonawczych<sup>657</sup>. W Polsce na wydawanie rozporządzeń w okresie *vacatio legis* zezwala art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

I wreszcie, elementem takiego systemu powinny być przepisy dyscyplinujące właściwe organy władzy wykonawczej. Pod tym względem polskie przepisy są dalece niewystarczające, gdyż jedynym obowiązującym w Polsce przepisem szczególnie odnoszącym się do omawianej kwestii jest art. 14c pkt 9 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>658</sup>, który stanowi, że „monitorowanie wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw” jest jednym z zadań Rządowego Centrum Legislacji.

Wzorem w tym zakresie mogą być rozwiązania z Francji, gdzie nie tylko przyjęto, że akty wykonawcze do ustaw powinny być wprowadzane w życie najpóźniej w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy, ale również określono, że w tym celu:

- harmonogram prac nad aktami wykonawczymi do przepisów upoważniających zawartych w danym projekcie ustawy planuje się już na etapie oceny skutków regulacji, a więc przed przedstawieniem projektu ustawy parlamentowi;
- w momencie uchwalenia ustawy rząd ma obowiązek stworzyć szczegółową tabelę prac nad wykonaniem każdego upoważnienia obligatoryjnego; tabela taka jest przekazywana Radzie Stanu, parlamentowi i publikowana

<sup>656</sup> Tak sam nakaz został wyrażony np. we francuskim GL – zob. tamże, rozdz. 2.2.8.

<sup>657</sup> Tak również S. Wronkowska, *Opóźnienia...*, s. 59. Postulat ten został poparty przez polską Radę Legislacyjną – zob. *Stanowisko dotyczące zagadnień aktów wykonawczych*, PL 2002, nr 2, s. 45.

<sup>658</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

w powszechnie dostępnym systemie informacji prawnej (*Légifrance*), a także w kilku innych bazach danych;

- po upływie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy rząd przedstawia w parlamencie sprawozdanie z jej wdrożenia, w którym m.in. wymienia wszystkie wydane akty wykonawcze; jeśli jakieś akty wykonawcze nie zostały w tym terminie wydane, rząd musi wyjaśnić przyczynę tego opóźnienia<sup>659</sup>, w takiej sytuacji rząd przedstawia kolejny raport po upływie następnych 6 miesięcy<sup>660</sup>.

To, że przekazanie uregulowania określonych kwestii organom władzy wykonawczej ma charakter wyjątku od nakazu regulowania danej dziedziny spraw w sposób kompleksowy w danej ustawie, i stanowi utrudnienie w odbiorze całości komunikatu o obowiązujących normach prawnych, przemawia przeciwko dalszemu delegowaniu kompetencji prawodawczych. Takie „kaskadowe” delegowanie kompetencji prawodawczych stanowiłoby większe utrudnienie dla odbiorców informacji niż kaskadowe odesłania. Z punktu widzenia skuteczności procesów przekazywania informacji o prawie należy więc pozytywnie ocenić istniejącą w wielu krajach zakaz subdelegacji. Jeszcze przed wejściem w życie wspólnie obowiązującej w Polsce Konstytucji, gdy zakaz subdelegacji nie był wyrażony *expressis verbis* w obowiązujących przepisach konstytucyjnych, polski Trybunał Konstytucyjny wywodził ten zakaz z wykonawczego charakteru aktów normatywnych rangi podustawowej<sup>661</sup>. W obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakaz ten został wyrażony wprost i w sposób bezwzględny w stosunku do rozporządzeń<sup>662</sup>. Art. 92 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że „organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji (...) innemu organowi”. Dlatego również w nowszym orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego podtrzymuje się stanowisko, że w obecnym stanie prawnym „rozporządzenie, które nie reguluje w sposób definitywny danej materii – przekazanej do unormowania na podstawie delegacji ustawowej – przekazując część tych uprawnień w drodze subdelegacji”, jest „wadliwe konstytucyjnie”<sup>663</sup>.

<sup>659</sup> Obowiązek ten wynika z art. 67 ustawy nr 2004–1343 z dnia 9 grudnia 2004 r. o uproszczeniu prawa, *Journal officiel* nr 287 z dnia 10 grudnia 2004 r., s. 20857.

<sup>660</sup> Na podstawie: GL, rozdział 2.2.8.

<sup>661</sup> Zob. np.: orzeczenia polskiego TK z dnia: 16 czerwca 1986 r., U 3/86, (OTK nr 1, poz. 4); 29 października 1986 r., U 2/86, (OTK nr 1, poz. 5); 19 października 1988 r., Uw 4/88, (OTK nr 1, poz. 5); 22 lutego 1989 r., U 19/89, (OTK nr 1, poz. 11); 5 kwietnia 1989 r., Uw 20/88, (OTK nr 1 poz. 12).

<sup>662</sup> Inaczej jest np. w Niemczech, gdzie zakaz subdelegacji ma charakter względny – zgodnie z art. 80 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, ustawa może przewidywać dalsze przeniesienie upoważnienia; w takim przypadku upoważnienie nabiera charakteru kaskadowego – do jego dokonania niezbędne jest nie tylko upoważnienie ustawowe, ale również upoważnienie w rozporządzeniu.

<sup>663</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 1999 r., U 8/98 (OTK nr 7, poz. 157).

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że w aktach wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym zasada kompletności regulacji ma mniej wyjątków niż w przypadku ustaw. O ile w ustawach wyjątkami od tej zasady były odesłania zewnętrzne i delegacje ustawowe, o tyle w powszechnie obowiązujących aktach wykonawczych jedyną dopuszczalną formą nieuregulowania jakiejś części spraw przekazanych do uregulowania jest zamieszczenie odesłania do innego, istniejącego aktu wykonawczego tej samej rangi.

Przepisy upoważniające nie powinny zastępować przepisów merytorycznych. Na przykład nie powinno być tak, że to z faktu upoważnienia do wydania rozporządzenia, w którym zostaną uregulowane określone sprawy, odbiorca ma się domyślić, że został na niego nałożony określony obowiązek. Rozporządzenie ma mieć charakter wykonawczy do ustawy, dlatego przepis upoważniający nie może przekazywać organom władzy wykonawczej uregulowania kwestii, które w żaden sposób nie są uregulowane w samej ustawie. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego i polskiej nauki prawa<sup>664</sup> „rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę”<sup>665</sup>. Z tego powodu, inaczej niż w przypadku przepisów sankcjonujących, które w określonych sytuacjach mogą wyrażać pośrednio również normy sankcjonowane, przepisy upoważniające powinny wyrażać tylko upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, a nie – również normy merytoryczne, których wykonaniu mają służyć normy wyrażone w danym akcie wykonawczym<sup>666</sup>.

Jeśli chodzi o zagadnienie formułowania przepisów upoważniających, to należy rozpocząć od tego, że redagowanie takich przepisów podlega wszystkim omawianym powyżej rygorom dotyczącym redagowania przepisów kompetencyjnych. W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. polski Trybunał Konstytucyjny

---

<sup>664</sup> Zob. np.: S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki* (w:) *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 73.

<sup>665</sup> Zob. wielokrotnie cytowane orzeczenie polskiego TK z dnia 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11 oraz jego wyroki: z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72 oraz z dnia 19 listopada 2009 r., K 62/07, OTK-A 2009, nr 10, poz. 149.

<sup>666</sup> Przykładem takiego „pójścia na skróty” jest art. 28c ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten upoważnia Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne kierowane do ogłoszenia w dziennikach urzędowych, podczas gdy właściwy przepis merytoryczny ustawy stanowi jedynie, że akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się „w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”, nie dodając, że dokumenty takie muszą spełniać jakieś dodatkowe wymogi.



stwierdził, że przy interpretacji przepisów upoważniających do wydania aktu wykonawczego należy uwzględnić „takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań”<sup>667</sup>. Przepisy upoważniające do wydania aktu wykonawczego należą zatem do tych kategorii przepisów, do których w sposób szczególny odnosi się zasada określoności przepisów prawnych.

Najwyższe wymogi stawiane są przepisom upoważniającym do wydawania aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym, szczególnie w tych krajach, w których już na poziomie konstytucji określono, z jakich elementów muszą się składać takie przepisy. Przykładem takich krajów są Niemcy i Polska. Zgodnie z art. 80 ust. 1 zdanie 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia należy określić treść, cel i zakres udzielonego upoważnienia do wydawania rozporządzeń. Polska Konstytucja stanowi w art. 92 ust. 1, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Przepisy upoważniające powinny wyraźnie wskazywać, że wyrażają normę upoważniającą do ustanowienia aktu wykonawczego. W niemieckim HdR zaleca się, by były one opatrywane tytułem wyraźnie o tym informującym (np. „Upoważnienie do wydania rozporządzenia”)<sup>668</sup>. Zarówno w Niemczech<sup>669</sup>, jak i w Polsce<sup>670</sup> wymaga się, by w tekście przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia użyty został wyraz „rozporządzenie”, co również należy uznać za formę wyróżniania przepisów upoważniających.

Z przepisu upoważniającego musi jasno wynikać, czy upoważnienie ma charakter obligatoryjny czy fakultatywny<sup>671</sup>. W Polsce w pierwszym przypadku należy się posłużyć zwrotem „określi”, zaś w drugim – „może określić”<sup>672</sup>. W Niemczech w pierwszym przypadku używa się określeń „wydaje” lub „ustala”<sup>673</sup>, zaś w drugim – „jest upoważniony”, „może”<sup>674</sup>. Jeśli wydanie rozporządzenia uzależ-

<sup>667</sup> K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

<sup>668</sup> Tamże, uwaga nr 390.

<sup>669</sup> Tamże.

<sup>670</sup> § 63 pkt 2 polskich ZTP.

<sup>671</sup> Tak np. HdR, uwaga nr 391.

<sup>672</sup> Zob. § 68 ust. 3 polskich ZTP.

<sup>673</sup> HdR, uwaga nr 393.

<sup>674</sup> Tamże, uwaga nr 392.

nia się od zaistnienia określonego warunku, należy wyraźnie go opisać w przepisie upoważniającym<sup>675</sup>.

W Polsce i w Niemczech wymaga się, by w przepisie upoważniającym organ właściwy do wydania rozporządzenia był określany pełną nazwą tego organu, zgodną z aktem o jego utworzeniu<sup>676</sup>. Zasadę tę stosuje się odpowiednio w przypadku współuczestniczenia różnych podmiotów przy wydawaniu rozporządzenia<sup>677</sup>. W takim przypadku w przepisie upoważniającym należy określić nie tylko organ współdziałający, ale również formę współdziałania<sup>678</sup>. W polskich ZTP przewidziano wzorcowe sposoby formułowania przepisu upoważniającego w przypadku sześciu podstawowych form współuczestniczenia w wydawaniu aktu wykonawczego (wspólne wydanie, osiągnięcie porozumienia, uprzednie lub następcze wyrażenie zgody, wyrażenie opinii, inicjatywa wydania danego aktu)<sup>679</sup>.

Najbardziej skomplikowaną częścią przepisu upoważniającego jest ten fragment, w której określa się zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz cel/wytyczne dla tego uregulowania. Dlatego zarówno w niemieckim HdR jak i w polskich ZTP wyrażono jedynie rudymen tarne zalecenia. W HdR wymaga się, by przepis upoważniający był tak sformułowany, aby „dało się przewidzieć, w jakich wypadkach i w jakim celu będzie stosowany oraz jaką treść powinny mieć wydane rozporządzenia”<sup>680</sup>. Jest to częściowe powtórzenie fragmentu orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdził on, że na podstawie samego przepisu upoważniającego zawartego w ustawie obywatel musi mieć możliwość przewidzenia, w jakich przypadkach i w jakim kierunku uczyniony zostanie użytek z wyrażonego w nim upoważnienia i jaką treść może mieć realizujące je rozporządzenie<sup>681</sup>. Z bardziej szczegółowych kwestii HdR zaleca jedynie, by przepis upoważniający formułować bez użycia odesłań, tak aby „bezpośrednio można było zaczerpnąć z niego wszystkie ustalenia odnośnie treści, celu i zakresu”<sup>682</sup> danego upoważnienia.

<sup>675</sup> Zob. np.: § 69 polskich ZTP.

<sup>676</sup> Zob. HdR, uwaga nr 385 i § 64 ZTP.

<sup>677</sup> Zob. uwaga nr 384 w HdR i § 73 ust. 3 polskich ZTP.

<sup>678</sup> Tak stanowi np. § 73 ust. 1 polskich ZTP.

<sup>679</sup> Zob. § 74 polskich ZTP.

<sup>680</sup> HdR, uwaga nr 388 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>681</sup> Wyrok niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 1970 r., 2 BvR 618/68, BVerfGE [Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts] nr 29, s. 198; podobnie w wyroku niemieckiego TK z dnia 20 października 1981 r., 1 BvR 640/80, BVerfGE nr 58, s. 257. Więcej na temat orzecznictwa niemieckiego TK w sprawie konstruowania upoważnień ustawowych do wydania rozporządzenia, zob. np.: H. Schneider, *Gesetzgebung...*, s. 165–167.

<sup>682</sup> HdR, uwaga nr 389 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

Polskie ZTP są w tym zakresie równie ogólnikowe. Zalecają, by „zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu” był określony „w sposób precyzyjny”, i powtarzają, że „określenie tych spraw nie może być ogólnikowe”<sup>683</sup>. Podobnie jak w Niemczech, kwestia określoności przepisów upoważniających była często przedmiotem orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Już w pierwszym swoim orzeczeniu stwierdził on, powołując się na opinię S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej, kompetencji takiej nie można bowiem domniemywać<sup>684</sup>. W nieco późniejszym orzeczeniu polski TK uznał, że warunek wydawania rozporządzeń „na podstawie ustaw” w odniesieniu do sposobu sformułowania tej podstawy w upoważnieniu ustawowym oznacza warunek umieszczenia w ustawie (dekrecie z mocą ustawy) wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu, i szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia<sup>685</sup>. Rok później polski TK stwierdził, że wymogów tych nie spełnia upoważnienie blankietowe, które pozwala na wydanie aktu zawierającego odstępstwa od zasad określonych w ustawie i to odstępstwa nieznane w chwili uchwalenia ustawy<sup>686</sup>. Trybunał podkreślał w swoich orzeczeniach, że „rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę. W przeciwnym razie, to znaczy w wypadku blankietowego formułowania upoważnień ustawowych (...), wydawane na takiej podstawie rozporządzenia tracą charakter wykonawczy do ustaw. Tym samym blankietowe, więc wadliwie sformułowane upoważnienie ustawowe pozostaje w sprzeczności z nakazującym wykonawczy charakter rozporządzeń (...), a ponadto z zasadą demokratycznego państwa prawnego”<sup>687</sup>. Dlatego niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek”<sup>688</sup>.

Jedną z praktycznych wskazówek, mających przeciwdziałać redagowaniu przepisów upoważniających w sposób zbyt ogólny, jest zakaz posługiwania się

<sup>683</sup> Zob. § 65 ZTP.

<sup>684</sup> Orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2. Zob. też orzeczenia polskiego TK z dnia 20 października 1986 r., P 2/86, OTK 1986, nr 1, poz. 6 i z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, nr 1, poz. 1.

<sup>685</sup> Orzeczenie z dnia 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, OTK 1987, nr 1, poz. 3.

<sup>686</sup> Orzeczenie z dnia 19 października 1988 r., Uw 4/88, OTK 1988, nr 1, poz. 5.

<sup>687</sup> Orzeczenie polskiego TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11.

<sup>688</sup> Orzeczenie polskiego TK z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 35.

zwrotem „określi szczegółowe zasady ...”. Zwrot ten stał się swego rodzaju symbolem zbyt ogólnie sformułowanych upoważnień<sup>689</sup> i dlatego zakazano używania go w § 65 zdanie drugie polskich ZTP. Taki sposób formułowania przepisu upoważniającego stosowano często w sytuacji, gdy projektodawca ustawy nie miał sprecyzowanego stanowiska w określonej kwestii. Obecnie polskie ZTP zakazują przekazywania do uregulowania w rozporządzeniu spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności w trakcie opracowywania ustawy<sup>690</sup>.

Zgodnie z wymogami wprowadzonymi przez obecnie obowiązującą w Polsce Konstytucję, przepis upoważniający do wydania rozporządzenia musi nie tylko szczegółowo określać zakres spraw przekazywanych do uregulowania w danym rozporządzeniu, ale również formułować wytyczne dotyczące treści tego rozporządzenia. Jest to nowy wymóg, stąd jego realizacja w praktyce napotyka różne trudności. Wytyczne zostały zdefiniowane w § 66 ZTP jako „wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści”. W przepisie tym sformułowano przykłady takich wskazówek (rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu; granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia; wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu; cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie; okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie) oraz nakazano dostosowywanie stopnia szczegółowości wytycznych do „rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu”. W szczególności nakazuje się, by wytyczne były „bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli”. Podobną zasadę wyrażono w niemieckim HdR w stosunku do całości przepisu upoważniającego<sup>691</sup>.

Krótki czas obowiązywania w Polsce formułowania wytycznych w przepisie upoważniającym sprawia, że obecnie praktyka redagowania tej części przepisów upoważniających nie zawsze zasługuje na aprobatę, a dotychczasowe ustalenia polskiej nauki prawa są niewystarczające. Wytycznym jako składnikowi przepisu upoważniającego poświęcono w ostatnich latach wiele opracowań, ale większość z nich ma charakter modelowy<sup>692</sup>. Dopiero niedawno zostały opublikowane wyniki badań, w których analizie poddano stosowane w praktyce metody

<sup>689</sup> Zob. np.: uwagi polskiego Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r. (K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11) oraz w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r. (K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

<sup>690</sup> Zob. § 70 polskich ZTP.

<sup>691</sup> HdR, uwaga nr 387.

<sup>692</sup> Zob. np.: A. Bałaban, *Wytyczne ustawowe*, PL 2002, nr 2, s. 10; M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), PS 2006, nr 3, s. 29.

konstruowania wytycznych<sup>693</sup>. W opracowaniu tym zwraca się uwagę na takie błędy w formułowaniu wytycznych, jak np.: „akcentowanie wartości prakseologicznych, które powinny być naturalnym składnikiem każdego projektowanego mechanizmu”<sup>694</sup>, nakazywanie uwzględnienia „realiów wynikających z obiektywnych uwarunkowań, na które prawodawca i tak nie ma wpływu”<sup>695</sup> lub „wartości, której realizacja jest oczywistą konsekwencją podjęcia działania nakazanego w upoważnieniu”<sup>696</sup>. Uwagi te należy co do zasady uznać za słuszne, ale analiza przedstawionych wraz z nimi przykładów nie powinna się kończyć na krytyce przyjętego rozwiązania, lecz na wskazaniu bardziej prawidłowych rozwiązań. Rola nauki prawa nie może się bowiem kończyć na stworzeniu modelu pożądanego i krytyce istniejących w praktyce rozwiązań, lecz na wskazaniu, jakimi sposobami można te praktyczne rozwiązania udoskonalić.

Nieco mniej restrykcyjne wymagania dotyczą przepisów upoważniających do wydania aktów prawa miejscowego. Takie przepisy muszą również mieć charakter szczegółowy<sup>697</sup>, ale obowiązująca obecnie w Polsce Konstytucja nie wymaga, by przepisy te zawierały wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego<sup>698</sup>.

Jeszcze mniej wymagań odnosi się do przepisów upoważniających do wydania aktu wykonawczego o charakterze wewnętrznie obowiązującym. Podstawą obowiązywania takich aktów jest bowiem podległość pomiędzy organem wydającym akt a organami i osobami mu podlegającymi. Obowiązująca w Polsce Konstytucja wprowadza pewne wymagania tylko w stosunku do tego typu aktów wydawanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów<sup>699</sup>.

Redagując przepis upoważniający należy pamiętać, że będzie on powoływany jako podstawa prawna danego aktu wykonawczego. Dlatego warto normę upoważniającą wyrazić w jednym przepisie. Polskie ZTP zezwalają na dzielenie takiego przepisu na jednostki redakcyjne niższego stopnia, w szczególności na umieszczenie wytycznych w oddzielnych ustępach danego artykułu albo jako jego drugie zdanie<sup>700</sup>. W ZTP podkreślono również, że w przepisie upoważnia-

<sup>693</sup> W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, PS 2013, nr 4, s. 65.

<sup>694</sup> Tamże, s. 75.

<sup>695</sup> Tamże.

<sup>696</sup> Tamże.

<sup>697</sup> Tak np.: M. Bogusz, *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, GSP 2005, t. XIV, s. 408.

<sup>698</sup> Zob. art. 94 Konstytucji RP.

<sup>699</sup> Zob. art. 93 Konstytucji RP. Uzasadnienie stanowiska, w myśl którego przepis ten odnosi się tylko do aktów wewnętrznie obowiązujących wprost w nim wymienionych zob.: G. Wierczyński, *Akty wewnętrznie obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, GSP 2014, t. XXXI, s. 705 i nast.

<sup>700</sup> Zob. § 67 ust. 2 polskich ZTP.

jącym nie zamieszcza się upoważnienia do wydania rozporządzenia w stosunku do kilku ustaw<sup>701</sup>.

#### 4.3.6. Przepisy proceduralne

Zgodnie z § 27 polskich ZTP przepisy proceduralne to takie przepisy, w których „określa się sposób postępowania przed organami albo instytucjami, strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu oraz rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszenia”. Jest to pierwszy w historii polskich urzędowych zbiorów techniki prawodawczej osobny przepis dotyczący ściśle przepisów proceduralnych, a poza tym przepisem ani współczesne ZTP, ani ich wcześniejsze odpowiedniki nie wyrażają żadnych zasad odnoszących się ściśle do redagowania przepisów proceduralnych. Podobnie jest w zbiorach i podręcznikach techniki prawodawczej innych krajów, gdyż we współczesnych krajach prawa stanowionego przepisy proceduralne są w większości skodyfikowane, stosunkowo rzadko zachodzi więc potrzeba formułowania odrębnych przepisów proceduralnych w ustawie regulującej określoną dziedzinę spraw.

W Polsce skodyfikowano zarówno przepisy dotyczące postępowania przed organami administracji<sup>702</sup>, sądami powszechnymi – cywilnymi<sup>703</sup> i karnymi<sup>704</sup>, jak i przed sądami administracyjnymi<sup>705</sup>. Ponieważ w każdej z wymienionych kodyfikacji znajduje się przepis wstępny, który stanowi, że to w danym akcie zostały wyrażone przepisy regulujące postępowanie w określonej kategorii spraw (ewentualnie przed określoną kategorią organów), konieczność ustanowienia odrębnych przepisów proceduralnych powinna być rozpatrywana w kategoriach wyjątku. Omawiana zasada znajduje swoje uzasadnienie również w ogólnym zakazie powtórzeń, o którym była mowa powyżej. Wynika ona również z roli, jaką

<sup>701</sup> Zob. § 71 polskich ZTP.

<sup>702</sup> Zob.: ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

<sup>703</sup> Zob.: ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) a także ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 213, poz. 1376 ze zm.).

<sup>704</sup> Zob. ustawy: z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.); z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.), ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.) oraz ustawę z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.).

<sup>705</sup> Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

odgrywają kodeksy we współczesnych systemach prawa stanowionego<sup>706</sup>. W tym kontekście Piotr Bielski stwierdził, że „istnienie skodyfikowanych ogólnych zasad postępowania powinno skłaniać prawodawcę do daleko idącej powściągliwości we wprowadzaniu odrębnych od nich zasad postępowania” i na tej podstawie uznał, że zarówno wprowadzenie do danej ustawy „przepisów, które powielają przepisy ustawy ogólnej, mającej i tak zastosowanie ze względu na systemowe założenia (ustawa należy do gałęzi prawa, w której obowiązują ogólne zasady postępowania), jak i istnienie przepisów szczególnych, dla których brak dostatecznego uzasadnienia”, należy uznać za „wadliwą technikę legislacyjną”<sup>707</sup>. Z przedstawionych uwag wynika, że prawodawca powinien w danej ustawie kompleksowo regulującej omawianą dziedzinę spraw odesłać do odpowiedniej ustawy, która reguluje właściwy w danym przypadku rodzaj postępowania, zastrzegając dla danej ustawy tylko te przepisy proceduralne, które wyrażają uzasadnione odstępowanie od zasad wynikających ustawy ogólnej. W nauce prawa formułuje się przy tym postulat, by decydując się na odesłanie do określonych przepisów proceduralnych, prawodawca nie robił tego w sposób „hybrydowy”, w pewnym zakresie odsyłając np. do kodeksu postępowania administracyjnego, a w innym – do kodeksu postępowania cywilnego, gdyż taki sposób utrudnia stworzenie spójnej regulacji i może sprawiać trudności w procesie stosowania prawa<sup>708</sup>.

Jeśli wprowadzenie odrębnych przepisów proceduralnych okaże się w danym przypadku uzasadnione, ich redagowanie podlega ogólnym zasadom, w tym w szczególności zasadzie określoności przepisów prawnych. Wyraźnie podkreślił to polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2003 r.<sup>709</sup>, kwestionując przepis proceduralny, który przekazywał decyzję o tym, czy wszcząć dane postępowanie bez uiszczenia opłaty wstępnej, arbitralnemu uznaniu organu prowadzącego. W wyroku z dnia 10 czerwca 2008 r. Trybunał Konstytucyjny dodał, że wymogi te w sposób szczególny odnoszą się do przepisów regulujących postępowanie w sprawach ograniczenia wolności jednostki. Zdaniem Trybunału,

<sup>706</sup> Zob. np.: M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola...*, s. 95. Artykuł ten odnosi się wprawdzie wprost do kodyfikacji prawa materialnego, ale większość postulatów w nim wyrażonych można odnieść również do kodyfikacji prawa procesowego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r. Trybunał Konstytucyjny krytycznie odniósł się do stanu, w którym w wyniku działań prawodawcy „pozornie niezmieniony tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych” (K 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36).

<sup>707</sup> P. Bielski, *Komentarz do § 27 ZTP (w:) Zasady techniki...*, s. 154. W polskiej nauce prawa krytykuje się np. dekodyfikację procedury administracyjnej w wyniku ustanowienia odrębnej regulacji procedury podatkowej – zob. np.: Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, nr 1, s. 40–42.

<sup>708</sup> Tak np.: M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 181–182.

<sup>709</sup> K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13.

„tam, gdzie ustrojodawca wymaga, by ingerencja we wskazaną materię była dokonywana wyłącznie ustawą, chodzi (...) nie tylko o ustawową formę, ale także o to, by rozstrzygnięcie danej sprawy zostało dokonane w sposób, który nie wymaga odwołania się do skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, wymagających uwzględnienia innych aktów normatywnych czy też uzupełniających lub korygujących rezultat językowej wykładni ustawy. Tylko kompletność i precyzja unormowania ustawowego nie pozwoli bowiem organom stosującym prawo na dowolność w nadawaniu ostatecznego kształtu ograniczeniom czy na wyznaczenie ich zakresu”<sup>710</sup>.

#### 4.4. Redagowanie przepisów zmieniających i uchylających

##### 4.4.1. Uwagi ogólne

Jedną z charakterystycznych cech współczesnych systemów prawa stanowionego jest to, że coraz częściej prawodawca reguluje sprawy, które już były uregulowane. W efekcie na przestrzeni ostatnich kilkuset lat coraz bardziej doprecyzowane były techniki prawodawcze służące eliminowaniu sprzeczności w systemie prawnym wynikających z ustanowienia nowych norm prawnych regulujących kwestie już wcześniej uregulowane. Początkowo więcej uwagi wykształceni takich zasad poświęcali prawnicy-praktycy, dzięki temu doprecyzowane zostały ogólne reguły kolizyjne. Z biegiem czasu coraz powszechniejsza stawała się świadomość, że to prawodawca powinien zapobiegać powstawaniu kolizji, gdyż z ich skutkami sprawnie radzą sobie tylko osoby, które znają techniki służące eliminowaniu sprzeczności w prawie, a takich osób wśród potencjalnych odbiorców informacji wyrażonych w przepisach prawnych jest mniejszość. Nawet jednak dla takich osób jest to znaczące utrudnienie w odbiorze informacji o prawie. Jak zauważyła S. Wronkowska, w przeciwieństwie do zmian niesygnalizowanych „każda zmiana sygnalizowana przez prawodawcę jest ułatwieniem dla organów stosujących prawo i jedynie takie zmiany należałoby prawodawcy zalecać”<sup>711</sup>. Dlatego współcześnie przyjmuje się, że zmiana normatywna musi polegać nie tylko na ustanowieniu nowych przepisów, ale również na uchyleniu bądź dostosowaniu przepisów dotychczasowych. Znalazło to wyraz np. w polskich ZTP. Zgodnie z § 86, „zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana)”, zaś § 39 ust. 1 *in fine* stanowi, że „nie poprzedza się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie”. Stosowanie tych zasad

<sup>710</sup> SK 17/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 78.

<sup>711</sup> S. Wronkowska, *Niektóre...*, s. 80.



sprzyja czytelności systemu prawnego, gdyż eliminuje przypadki, w których ta sama materia byłaby uregulowana w kilku równoległych obowiązujących aktach normatywnych. Ciężar zasygnalizowania, że w danym przypadku dochodzi do zmiany istniejących uregulowań, powinien brać na siebie prawodawca, jeśli chce mieć pewność, że odbiorcy informacji wyrażonych w nowym akcie nie przeoczą tej okoliczności. Wszystkie te czynniki sprawiają, że współczesny prawodawca powinien szczególną uwagę poświęcać relacji ustanawianych przez niego przepisów do przepisów już obowiązujących.

Jeśli zmiana w systemie prawnym nie ma się dokonywać w sposób dorozumiany, to należy ją przeprowadzić albo poprzez zmianę istniejących aktów normatywnych (nowelizacja), albo poprzez zastąpienie ich nowymi aktami. Wybór pomiędzy ustanowieniem nowych norm prawnych w drodze nowelizacji istniejących przepisów a ich zastąpieniem przez nowy akt normatywny jest trudny. Obie te formy są bowiem obarczone istotnymi wadami z punktu widzenia odbiorcy informacji. Nowelizacja ułatwia identyfikację zakresu i treści zmian. W takim przypadku powołania przepisów w dotychczasowych publikacjach i orzeczeniach zazwyczaj pozostają aktualne (o ile przepisy zmieniające nie zmieniły numeracji przepisów zmienianych)<sup>712</sup>. Wadą nowelizacji jest dezaktualizacja dotychczas obowiązującej wersji tekstu aktu zmienianego. Odbiorca potrzebuje wersji ujednoliconej, co wymaga nie tylko posiadania dostępu do takiej wersji, ale także umiejętności posługiwania się nią. We francuskim GL podkreśla się, że częste wprowadzanie licznych zmian w istniejących przepisach utrudnia dostęp do nich i może stanowić źródło pomyłek<sup>713</sup>. W niemieckim HdR argumentuje się, że dla przeciętnego odbiorcy znaczenie przepisów zmieniających jest niejasne, gdyż nie zawierają one kompletnych wypowiedzi, lecz najczęściej odnoszą się tylko do poszczególnych słów, części zdania lub zdań itd. Przepisy zmieniające nie są uporządkowane w kolejności merytorycznej, lecz odpowiadają kolejności przepisów zmienianych. Można je zrozumieć dopiero po porównaniu ich z dotychczasowym brzmieniem przepisów zmienianych<sup>714</sup>. Z drugiej strony, dla osób zaznajomionych z dotychczasowym brzmieniem przepisów taki sposób wprowadzania zmian jest bardziej czytelny, gdyż wyraźnie wskazane są przepisy, które ulegają zmianie. Dla wszystkich odbiorców informacji zmiany wprowadzane aktem zmieniającym są bardziej widoczne<sup>715</sup>.

---

<sup>712</sup> Nie oznacza to oczywiście, że analiza tych dokumentów może abstrahować od zmian, które zaszły w powoływanych przez nie przepisach. Chodzi jedynie o to, że same powołania przepisów nie stają się nieaktualne.

<sup>713</sup> GL, rozdział 3.4.1.

<sup>714</sup> HdR, uwaga nr 500.

<sup>715</sup> Tamże, uwaga nr 501.

Ustanowienie nowych norm prawnych w drodze zastąpienia istniejących przepisów przez nowy akt normatywny cechuje odwrotny zestaw wad i zalet: wprawdzie odbiorca otrzymuje nowy, kompletny tekst aktu normatywnego, ale odbywa się to kosztem zerwania ciągłości informacyjnej (nieaktualne stają się istniejące powołania przepisów wyrażających określone normy prawne w piśmiennictwie, orzecznictwie a nawet w innych aktach normatywnych, o ile nie zostały one odpowiednio dostosowane do wprowadzanych zmian), trudniej też się zorientować, jakie dokładnie normy uległy zmianie, a jakie pozostały merytorycznie bez zmian.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że nie jest możliwe wypracowanie prostej metody, która miałaby służyć rozstrzygnięciu, jaką formą należy wprowadzić dane zmiany normatywne. Decyzję taką należy podejmować *a casu ad casum* – w kontekście danej sytuacji – biorąc pod uwagę charakter i zakres wprowadzanych zmian. Tak ujmuje to zagadnienie niemiecki HdR<sup>716</sup>. We francuskim GL stwierdzono, że zastępowanie dotychczasowych aktów normatywnych nowymi jest uzasadnione wyłącznie w przypadku bardzo licznych lub zasadniczych zmian, zaś w pozostałych przypadkach lepiej jest wprowadzić zmiany normatywne poprzez nowelizację istniejących przepisów. Uchylenie i zastąpienie dotychczasowego aktu jest uzasadnione tylko wtedy, gdy miałby on być „utrzymany w mocy sztucznie, uwzględniając znaczenie wprowadzanych zmian jakościowych i merytorycznych”<sup>717</sup>. Podobnie ujmują to zagadnienie polskie ZTP – § 84 tych Zasad stanowi, że „jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy”.

Zarówno zastąpienie dotychczasowych przepisów, jak i ich nowelizacja stanowią utrudnienie dla odbiorców informacji (choć oczywiście mniejsze niż tzw. zmiana dorozumiana). Dlatego do obu tych rozwiązań należy stosować zasadę minimalizacji interwencji<sup>718</sup>. We francuskim GL stwierdzono, że „pamiętając o zasadzie ekonomii, należy podejmować wyłącznie zmiany i nadawać nowe brzmienie przepisom tylko wtedy, gdy dla osiągnięcia założonego celu jest to

<sup>716</sup> Tamże, uwaga nr 495.

<sup>717</sup> GL, rozdział 3.4.1 (przeł. L. López Sáez).

<sup>718</sup> W polskiej literaturze zwracała na to uwagę m.in. S. Wronkowska, która podkreślała, że „podejmując decyzję o zmianie prawa, trzeba (...) odpowiedzieć na co najmniej trzy pytania: a) czy zamierzona zmiana jest uzasadniona (...), b) jak postąpić, aby zmiana zamierzona i konieczna była zmianą rzetelną i możliwie najmniej uciążliwą dla zainteresowanych (...), c) jaką technikę legislacyjną obrać, by zmianę wprowadzić do systemu prawnego w sposób możliwie bezkolizyjny”, S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, PiP 1991, z. 8, s. 4 (opublikowane również jako: *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym (w:) Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 152–153).

rzeczywiście niezbędne<sup>719</sup>. W tym kontekście niemiecki HdR zaleca przestrzeganie zasady koncentracji zmian prawodawczych – projektując określoną nowelizację należy sprawdzić, czy w niedalekiej przyszłości w tym samym bądź w innym resorcie nie będą prowadzone prace nad inną nowelizacją danego aktu, a jeśli tak – to należy odpowiedzieć na pytanie, czy „naprawdę niezbędne są dwie oddzielne ustawy zmieniające, i czy nie można połączyć ich w jeden akt prawodawstwa<sup>720</sup>. HdR zaleca również, by przy okazji projektowania danej nowelizacji przeprowadzać akcję porządkowania zmienianych przepisów, sprawdzając, „czy przepisy zmienianej ustawy stały się zbędne lub bezprzedmiotowe (np. stare przepisy przejściowe), czy muszą być zaktualizowane (np. przestarzałe nazwy), lub czy z wcześniejszych ustaw zmieniających można usunąć resztki regulacji<sup>721</sup>.”

Prawodawca powinien unikać dokonywania zmian treści tekstu aktu normatywnego, które mają charakter czysto redakcyjny. Zdarza się, że prawodawca chce doprecyzować istniejący przepis, uczynić go bardziej czytelnym. Polskie ZTP zezwalają na taką zmianę, stanowiąc, że nowelizacja może polegać na zmianie brzmienia, a nie treści danego przepisu<sup>722</sup>. W niemieckim HdR wręcz nakazuje się, by przy okazji nowelizacji danego aktu nanosić niezbędne poprawki językowe w zmienianym akcie normatywnym<sup>723</sup>. Tego typu „poprawki” dopuszcza się również w orzecznictwie sądowym – przykładowo w wyroku z dnia 11 stycznia 2008 r. polski Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „tak jak organom stosującym prawo nie można odmówić kompetencji do dokonywania wykładni usuwającej pojawiające się niejasności co do rozumienia jakiegoś przepisu, tak ustawodawcy nie sposób zabraniać prawa do eliminowania takich niejasności poprzez zabiegi nowelizacji obowiązujących już przepisów<sup>724</sup>. Niemniej należy podkreślić, że decydując się na taką interwencję prawodawca musi pamiętać, że zmiana przepisu prawnego może być odbierana jako zmiana treści wyrażonych w tym przepisie (zmiana normatywna), a nie jedynie jako zmiana redakcyjna. W polskiej literaturze przedmiotu sformułowano pogląd o istnieniu wrzuszalnego domniemania interpretacyjnego, zgodnie z którym zmiany tekstu normatywnego służą wyrażeniu zmiany normatywnej<sup>725</sup>. Zwolennikiem tego poglądu jest Tomasz Grzybowski, który dowodzi, że omawiane domniemanie wynika z „powszechnych intuicji”, zgodnie z którymi „zmiana tekstu (nie tylko prawnego) wiąże się najczęściej ze

<sup>719</sup> GL, rozdział 3.4.1 (przeł. L. López Sáez).

<sup>720</sup> HdR, uwaga nr 493 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>721</sup> Tamże.

<sup>722</sup> § 82 ZTP.

<sup>723</sup> Zob. HdR, uwagi 647–651.

<sup>724</sup> II FSK 1464/06, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2008, nr 4, poz. 52.

<sup>725</sup> B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, ODiDK, Gdańsk 2008, s. 114; tegoż, *Wykładnia prawa podatkowego*, ODiDK, Gdańsk 2013, s. 109.

zmianą treści, której jest nośnikiem<sup>726</sup>. Nie wdając się w ocenę trafności omawianego poglądu, należy podkreślić, że prawodawca powinien dokładać wszelkich starań, by nie doprowadzać do sytuacji, w której powstaje wątpliwość co do celu, jaki przyświecał określonej nowelizacji. Oznacza to przede wszystkim, że w sytuacji, gdy intencją prawodawcy nie jest zmiana normy (bądź norm) wyrażonej w danym przepisie, na wprowadzenie zmiany redakcyjnej można się zdecydować tylko w sytuacji, gdy dotychczasowy przepis był niejednoznaczny w takim stopniu, że nie wykształciła się jednolita praktyka jego interpretacji, ewentualnie, gdy praktyka, która się wykształciła, jest niezgodna z intencją prawodawcy<sup>727</sup>. Jeśli zamiarem prawodawcy jest wprowadzenie zmiany, która ma charakter jedynie redakcyjny (prawodawca chce poprawniej wyrazić taką samą treść normatywną), to zamiar ten powinien zostać wyraźnie wyartykułowany i uzasadniony w uzasadnieniu projektu danej nowelizacji. Uzasadnienie powinno wykazywać, dlaczego dotychczasowe brzmienie przepisu uznano za niewystarczające do wyrażenia danej treści normatywnej. W ten sposób organy stosujące prawo oraz inni dociekliwi odbiorcy informacji wyrażonych w akcie zmieniającym otrzymają nie tylko istotną wskazówkę interpretacyjną, ale również argument, który pozwoli im przyjąć, że w danej sytuacji nie doszło do zmiany normatywnej.

#### 4.4.2. Przepisy zmieniające

Jeśli podjęta została decyzja, że ustanowienie nowych norm prawnych nastąpi poprzez nowelizację obowiązujących przepisów, to należy odpowiednio zredagować przepisy zmieniające. Przede wszystkim należy rozpocząć od wyraźnego wskazania aktu zmienianego. Czyni się to w zdaniu wprowadzającym w przepisie zmieniającym. W zdaniu tym akt zmieniany przywołuje się tzw. pełnym powołaniem, a więc poprzez przytoczenie jego pełnego tytułu wraz z miejscem publikacji (chyba że było ono już wcześniej przytoczone)<sup>728</sup>. W niemieckim HdR podkreśla się, że „każda nowelizacja ustawy pierwotnej rozpoczyna się od zdania wprowadzającego, w którym konkretnie wskazuje się nowelizowaną ustawę, gdyż tylko w ten sposób można precyzyjnie wyrazić polecenia zmiany”<sup>729</sup>. Jeśli zmiana danego aktu ogranicza się do zmiany pojedynczego przepisu, to zdanie wprowadzające wyraża

<sup>726</sup> T. Grzybowski, *Zmiana tekstu prawnego a zmiana normatywna (w świetle sądowej wykładni prawa)*, PiP 2010, nr 4, s. 49; tegoż, *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 187.

<sup>727</sup> Powyższy wniosek koresponduje ze stanowiskiem A. Bielskiej-Brodziak i Z. Tobora, którzy uznają, że „przypisywanie jedynie wyjaśniającego charakteru zmianom już uprzednio jednoznacznych tekstów jest sprzeczne z ideą racjonalności prawodawcy” – tychże, *Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym*, PiP 2009, z. 9, s. 27.

<sup>728</sup> Zob. wcześniejsze uwagi na temat powoływania aktów normatywnych.

<sup>729</sup> HdR, uwaga nr 544 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

również polecenie zmiany. Jeśli zaś zmian jest więcej, wówczas zdanie wprowadzające kończy się zazwyczaj dwukropkiem, po którym następuje wyliczenie poszczególnych poleceń zmiany.

Warunkiem poprawnego sformułowania przepisu zmieniającego jest odniesienie go do przepisu zmienianego w wersji obowiązującej w dniu wejścia w życie przepisu zmieniającego. Zasadę tę wyraża (choć niezgrabnie) § 90 polskich ZTP, który stanowi, że „zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity”. Współcześnie w wielu krajach stosuje się rozwiązanie polegające na tym, że w zdaniu wprowadzającym przepisu zmieniającego określa się wersję aktu zmienianego, do której odnosi się dana nowelizacja. W Polsce i w Niemczech informację taką podaje się poprzez przytoczenie miejsca publikacji ostatniej poprzedniej zmiany aktu zmienianego. W Polsce wyraźnie nakazuje to § 158 ZTP<sup>730</sup>. Nakaz taki został też wprost wyrażony w niemieckim HdR<sup>731</sup>. Podkreśla się w nim, że „należy się liczyć z tym, że dalsze nowelizacje ustawy pierwotnej wejdą w życie lub zostaną ogłoszone, zanim przygotowywana ustawa zmieniająca zostanie uchwalona, zaś poszczególne polecenia zmiany odnoszą się do tych samych miejsc w tekście, dlatego projekt ustawy musi pozwalać na wyraźne rozpoznanie, do jakiego (przyszłego) brzmienia ustawy pierwotnej owe polecenia zmiany nawiązują”<sup>732</sup>. Na etapie redagowania projektu ustawy dopuszcza się tam podanie informacji o tym, że ostatnia przewidywana zmiana jest zmianą dopiero projektowaną. W takiej sytuacji zamiast frazy „ostatnio zmieniona przez ustawę ...” stosuje się frazę „ostatnio zmieniona przez projekt ustawy o zmianie ...” i zamiast miejsca publikacji podaje się oznaczenie numeru projektu. Fragmenty takie podlegają odpowiednim modyfikacjom w ramach dalszych prac legislacyjnych, wraz z uchwaleniem powoływanej ustawy zmieniającej<sup>733</sup>. W pewnych sytuacjach może to oznaczać konieczność interwencji nawet już po ostatecznym uchwaleniu przez parlament, w okresie przygotowywania aktu do ogłoszenia. Dopuszczalność takich interwencji nie jest zazwyczaj wyraźnie uregulowana, co poddaje w wątpliwość słuszność samego założenia. Skoro bowiem prawodawca nie może wybrać innej wersji tekstu aktu zmienianego niż ta, która obowiązuje w dniu wejścia w życie aktu zmienianego, takie usilne dążenie do poprawnego określenia tej wersji wydaje się niepotrzebne<sup>734</sup>.

<sup>730</sup> Zob. uwagi zawarte w punkcie dotyczącym powoływania innych przepisów w tekście aktu normatywnego.

<sup>731</sup> HdR, uwaga nr 549.

<sup>732</sup> Tamże, uwaga nr 551 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>733</sup> Tamże.

<sup>734</sup> Zob. więcej na ten temat w końcowej części punktu dotyczącego powoływania przepisów.

Drugim elementem przepisu zmieniającego jest tzw. polecenie zmiany. Po-  
czątkowo, w XIX w., zmiany były opisywane w sposób merytoryczny. Przykła-  
dem takich zmian może być art. 1 prawa „względem zmiany artykułu 127 Prawa  
Seymowego o hipotekach z roku 1818, oraz względem dowodów legitymacji  
przez świadków”<sup>735</sup>. Przepis ten stanowił:

„Przepisy artykułu 127. prawa seymowego z roku 1818 o ustaleniu własno-  
ści dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach zmieniają się w sposób  
następujący:

1. Termin ogólny roczny skraca się do miesiący sześciu.
2. Wiadomość o otwarciu spadku ogłaszana będzie tylko dwa razy z przerwą  
trzymiesięczną przez Dziennik właściwy Woiewódzki, tudzież Dziennik  
Powszechny, lub Gazetę, do ogłaszania obwieszczeń tego rodzaju przez  
Rząd upoważnioną”.

Jak widać, przepis ten nie podawał nowego brzmienia przepisu zmienianego,  
lecz merytorycznie opisywał dokonywane zmiany.

Współcześnie, po wieloletniej ewolucji zasad redagowania przepisów zmie-  
niających, przyjmuje się, że przybierają one postać dyrektyw redakcyjnych, a ich  
sposób sformułowania jest ściśle sformalizowany. Jedynie w przypadku prawa  
UE oficjalnie dopuszcza się sformułowanie zmian w sposób merytoryczny –  
„z powodu pilności zmiany”, „ze względów praktycznych” lub „dla uproszcze-  
nia sprawy”, w WPP zezwala się legislatorowi na wprowadzenie w nowym ak-  
cie „zmian merytorycznych”, dotyczących „zakresu innego aktu, odstępstw od  
określonych w nim obowiązków, wyjątków dotyczących okresu stosowania aktu  
itd.”<sup>736</sup>. W celu ułatwienia odbiorcy rozpoznania, że ma do czynienia nie z pro-  
stym przepisem merytorycznym, lecz z przepisem, który w istocie modyfikuje  
jakieś obowiązujące rozwiązania, WPP nakazuje wyraźne wskazanie modyfiko-  
wanych przepisów poprzez posłużenie się zwrotem „w drodze odstępstwa od ...  
rozporządzenia (WE) nr (...)”. Rozwiązanie takie traktuje się jako wyjątek, pod-  
kreślając, że „należy unikać zmian merytorycznych tego typu”, gdyż zaburzają  
one czytelność systemu prawnego – „w takich przypadkach poprzedni akt pozos-  
taje bez zmian, a nowe przepisy przewidują odstępstwo od niego w taki sposób,  
że stary tekst, który pozostaje w mocy, obowiązuje równolegle do nowego tekstu,  
który dezaktualizuje niektóre z jego przepisów, zmienia ich zakres stosowania lub  
dodaje do nich nowe elementy”<sup>737</sup>. Jednocześnie jednak w WPP stwierdza się, że  
przyjęcie osobnego aktu zmieniającego jest niezbędne tylko wówczas, „jeśli za-  
kres zmian jest szeroki”, zaś „jeśli zmiana merytoryczna ma bardzo ograniczony

<sup>735</sup> Dziennik Praw [Królestwa Polskiego] z 1830 r., t. XIII, nr 51, poz. 116.

<sup>736</sup> WPP, uwaga nr 18.4., s. 63.

<sup>737</sup> Tamże, uwaga nr 18.14.1, s. 64.

zakres, nie ma potrzeby opracowywania zmiany w postaci tekstu do odpowiedniego aktu<sup>738</sup>. W praktyce ten brak stanowczości jest odczytywany jako zezwolenie na „zmiany merytoryczne”, z czego stosunkowo często korzystają legislatorzy zajmujący się redagowaniem aktów prawa unijnego<sup>739</sup>. System prawa UE staje się przez to znacznie mniej czytelny od tych systemów prawa krajowego, w których bardziej restrykcyjnie przestrzega się zakazu dokonywania zmian normatywnych w sposób „merytoryczny”.

Dokonywanie zmian redakcyjnych obejmuje zazwyczaj tylko poszczególne przepisy danego aktu normatywnego. Ze względu na informacyjno-identyfikacyjne walory tytułów aktów normatywnych, nie powinny one ulegać zmianie<sup>740</sup>. Pojawienie się potrzeby zmiany tytułu aktu zmienianego świadczy zazwyczaj o tym, że zmiany są tak znaczące, że uzasadniają przygotowanie nowego aktu normatywnego. Jeśli jednak prawodawca z ważnych powodów decyduje się na zmianę tytułu danego aktu, to powinien odpowiednio dostosować wszystkie obowiązujące przepisy odsyłające do tego aktu lub w inny sposób powołujące jego tytuł. Wyraźnie zwraca się na to uwagę w niemieckim HdR<sup>741</sup>, przy czym należy pamiętać, że w Niemczech dopuszcza się nowelizowanie rozporządzeń w ustawach zmieniających (w ramach tzw. zmian dostosowawczych<sup>742</sup>). W Polsce nie stosuje się takiego rozwiązania, dlatego nie jest możliwe dostosowanie przepisów aktów wykonawczych powołujących się na ustawę, której tytuł uległ zmianie. Z tego powodu w Polsce zakaz zmieniania tytułów aktów normatywnych powinien być traktowany jeszcze bardziej restrykcyjnie niż w Niemczech.

Należy również unikać zmieniania struktury tekstu danego aktu normatywnego. Podobnie jak w przypadku tytułów, konieczność ingerencji w tzw. makrokompozycję aktu normatywnego oznacza zazwyczaj, że rozległość zmian uzasadnia opracowanie nowego aktu normatywnego. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami całkowicie należy wykluczyć możliwość zmiany numeracji przepisów, które w danym akcie pełnią funkcję podstawowych jednostek redakcyjnych. Trzeba zachować ją nawet wtedy, gdy uchyla się dotychczasowe przepisy lub dodaje się nowe<sup>743</sup>.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w typowych przypadkach przepisy zmieniające wyrażają określoną zmianę nie w akcie prawnym jako całości, lecz w jego poszczególnych jednostkach redakcyjnych. Z tego, że zmiany te mają być

<sup>738</sup> Tamże, uwaga nr 18.14.2, s. 64.

<sup>739</sup> W dniu 27 listopada 2013 r., w bazie prawa UE w SIP LEX znajdowało się ponad 700 obowiązujących aktów normatywnych, zawierających frazę „w drodze odstępstwa od”.

<sup>740</sup> Takie zastrzeżenie zostało wyrażono zarówno we francuskim GL (3.4.1), jak i w niemieckim HdR (uwaga nr 642).

<sup>741</sup> HdR, uwaga nr 642 *in fine*.

<sup>742</sup> Zob. uwagi poniżej.

<sup>743</sup> Zob. uwagi na temat podstawowych jednostek redakcyjnych.

dokonywane w sposób redakcyjny wynika, że wraz z wejściem w życie przepisu zmieniającego określone przepisy aktu zmienianego mogą zostać skreślone, zastąpione lub dodane<sup>744</sup>, co redakcyjnie wyraża odpowiednio uchylenie lub nadanie mocy normom wyrażonym w tych przepisach, przy czym w przypadku zastąpienia przepisu, na poziomie normatywnym dochodzi zarówno do uchylenia dotychczasowych norm, jak i do nadania mocy nowym normom<sup>745</sup>. Lapidarnie wyraża to § 82 polskich ZTP, który stanowi, że „zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów”.

Współcześnie dla każdej z wymienionych rodzajów ingerencji stosuje się ściśle określone formuły, dzięki czemu przepisy zmieniające należą do kategorii przepisów, w których w sposób najbardziej zdyscyplinowany przestrzega się zasady konsekwencji terminologicznej. W niemieckim HdR wyraźnie podkreśla się, że „każda nowelizacja musi być tak sformułowana, żeby przysły tekst ustawy był jednoznaczny. Nie ma tu swobody działania. Cel ten osiąga się, stosując dla polecenia zmiany standardowe sformułowania”<sup>746</sup>.

Najprostszy zestaw poleceń zmiany mają do dyspozycji legislatorzy redagujący akty prawa unijnego, gdyż w WPP przewiduje się jedynie cztery rodzaje poleceń zmian – „otrzymuje brzmienie”, „zastępuje się”, „skreśla się” oraz „dodaje się”<sup>747</sup>. Równie nieskomplikowany jest zestaw poleceń zmian przewidywany przez polskie ZTP<sup>748</sup>. Bardziej rozbudowa jest natomiast lista potencjalnych poleceń zmian w niemieckim HdR<sup>749</sup> i francuskim GL<sup>750</sup>. Stosunkowo najważniejsze różnice pomiędzy poszczególnymi modelami dotyczą tego, czy jako zasadę traktuje się

<sup>744</sup> Odpowiada to pierwszym trzem typom zmiany tekstu aktu normatywnego wyróżnionym przez M. Palmirani w pracy na temat informatycznego zarządzania zmianami legislacyjnymi: *repeal, substitution* oraz *insertion*; też: *Legislative Change Management with Akoma-Ntoso* (w:) *Legislative XML for the Semantic Web. Principles, Models, Standards for Document Management*, red. G. Sartor i in., Springer, Dordrecht–Heidelberg–London–New York 2011, s. 111. Autorka ta wyróżnia ponadto dwa rodzaje zmian tekstu prawnego (*replacement* oraz *renumbering*), które zgodnie z wcześniejszymi uwagami zostały uznane za szkodliwe i dlatego w tym miejscu nie są omawiane.

<sup>745</sup> Polski Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 marca 2000 r. stwierdził m.in., że „przepis, który zmienia (nowelizuje) inny przepis (...) zawiera w swej treści dwa elementy (dwie normy). Pierwszy to uchylenie (usunięcie z porządku prawnego) dotychczasowej regulacji (dotychczasowego brzmienia, dotychczasowej treści), a drugi to wprowadzenie nowej regulacji (nowego brzmienia, nowej treści)” – K 4/99, OTK 2000, nr 2, poz. 65.

<sup>746</sup> HdR, uwaga nr 553 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>747</sup> Zob. WPP, pkt 18.12.5. W polskim tłumaczeniu tego dokumentu pewne formuły zostały użyte w formie czynnej (np. „dodaje się”), a inne w formie biernej (np. „zostaje skreślony”), co prawdopodobnie wynika z szyku zdania właściwego dla poszczególnych tych formuł.

<sup>748</sup> Zob. § 85, § 88 i § 89 ZTP.

<sup>749</sup> Zob. HdR, pkt 3.7.2–3.7.7.

<sup>750</sup> Zob. GL, pkt 3.4.1 „Obowiązujące formuły”.



zmienianie całych przepisów (rozumianych jako wyodrębnione jednostki redakcyjne), czy też – tylko tych ich fragmentów, które bezpośrednio dotyczą kwestii będącej przedmiotem zmian. Zagadnienie to ma największe znaczenie dla sposobu formułowania poleceń zmiany tekstu stanowiącego fragment istniejącego przepisu. Jeśli zakłada się, że jedynym sposobem wprowadzenia takiej zmiany jest nadanie nowego brzmienia całej wyodrębnionej jednostce redakcyjnej, to wystarczy przewidzieć polecenie zmiany, w którym używa się formuły „otrzymuje brzmienie” (lub podobne). Jednakże biorąc pod uwagę, że rolą przepisów zmieniających jest nie tylko dokonywanie zmian w przepisach, ale również informowanie o nich, to powyższe rozwiązanie, choć zasadniczo poprawne, nie powinno być stosowane w sposób bezwyjątkowy. Nadawanie nowego brzmienia całemu przepisowi jest uzasadnione wtedy, gdy zmiana dotyczy całej treści wyrażonej w danym przepisie. Często jednak zmiana ma taki charakter, że skuteczniej poinformuje o niej zmiana właściwego fragmentu przepisu.

W prawie unijnym stosunkowo najbardziej uzasadnione jest przyjęcie zasady, że zmienia się całe jednostki redakcyjne. Akty normatywne Unii Europejskiej są bowiem sporządzane w wielu różnych, równie autentycznych wersjach i wprowadzanie zmiany w sposób odnoszący się do określonych wyrazów może być źródłem wielu problemów praktycznych. Dlatego postanowiono, że „w celu zapewnienia przejrzystości tekstu i uniknięcia problemów w tłumaczeniu na wszystkie języki urzędowe, zaleca się, aby nie wprowadzać zmian w formie dodawania i usuwania fragmentów tekstu, z wyjątkiem dat i liczb”<sup>751</sup>. Uznano, że „zastępowanie kompletnych jednostek redakcyjnych (artykuł lub jednostki niższego rzędu) jest lepszym rozwiązaniem niż wprowadzanie lub usuwanie zdań czy wyrazów”<sup>752</sup>. Inaczej jest w aktach normatywnych, które są sporządzane w jednej wersji językowej. We francuskim GL stwierdzono ogólnie, że „znacznie częściej lepszym rozwiązaniem jest ponowne sformułowanie zdania lub całego akapitu, zamiast dokonywania wielu punktowych zmian”<sup>753</sup>, ale nie zakazano dokonywania zmian w ten sposób, a wśród przykładów wprost wymieniono polecenie zmiany, w którym wskazany wyraz zastępuje się innym wyrazem. W niemieckim HdR uznano, że „nowelizacja może odnosić się do całej jednostki redakcyjnej (np. uchylać ustęp) lub w ramach jednostki dotyczyć części tekstu (np. zastąpić poszczególne słowa w zdaniu)”<sup>754</sup>, nie przesądzając z góry, która z tych form jest właściwsza. Legislador powinien skorzystać z takiej formuły, jaka najlepiej oddaje istotę danej zmiany. Podkreśla się przy tym, że polecenie zmiany, w którym używa się zwrotu „formuluje się następująco” stosuje się tylko wtedy, gdy „dany prze-

<sup>751</sup> WPP, uwaga nr 18.3.

<sup>752</sup> Tamże, uwaga nr 18.12.1.

<sup>753</sup> Tamże (przeł. L. López Sáez).

<sup>754</sup> HdR, uwaga nr 555 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

pis ma zostać zupełnie inaczej sformułowany lub nadaje się mu całkiem nową lub w dużym stopniu zmienioną treść<sup>755</sup>. Dodano przy tym wskazówkę, że „dzieje się tak najczęściej przy nowelizowaniu ponad połowy istniejącego tekstu” danego przepisu<sup>756</sup>. Nadawanie nowego brzmienia całemu przepisowi jest natomiast traktowane jako ostateczność. Dlatego wg HdR, polecenia zmiany tekstu istniejącego przepisu można wyrazić nie tylko za pośrednictwem zwrotu „formuluje się następująco”, odnoszącego się do całego przepisu, ale również za pośrednictwem zwrotów „wykreśla się”, „wstawia się”, „poprzedza się”, „dołącza się” i „zastępuje się”, odnoszących się do określonego fragmentu tekstu.

W polskich ZTP omawiane zagadnienie jest uregulowane w sposób niekonsekwentny. Z jednej strony cytowany już § 82 ZTP stanowi, że zmiany powinny przybierać postać „uchylenia przepisów, zastąpienia niektórych przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodania nowych przepisów”, co sugeruje, że nie dopuszcza się ingerencji we fragmenty treści. Potwierdza to § 87 ZTP, który stanowi, że „zmieniany przepis ustawy przytacza się w pełnym nowym brzmieniu, choćby zastępowano w nim, dodawano albo eliminowano tylko jeden wyraz” i jedynie, „jeżeli artykuły ustawy są podzielone na jednostki redakcyjne niższego stopnia, a zmianę wprowadza się tylko w którejś z tych jednostek, można poprzestać na przytoczeniu pełnego nowego brzmienia tylko tej zmienianej jednostki redakcyjnej”. Wydawałoby się zatem, że stanowisko twórców ZTP jest jednoznaczne. Przeczy temu jednak § 88 ZTP, w którym dopuszcza się zmianę poszczególnych wyrazów, jeśli odbywa się ona w ramach tzw. zbiorczego polecenia zmiany (czyli takiego, w którym dokonuje się takiej samej zmiany w większej liczbie przepisów). Można wtedy sformułować polecenie zmiany poprzez użycie zwrotu „zastępuje się” i wskazać wyrazy, które ulegną zastąpieniu oraz wyrazy, które je zastąpią. Rozwiązanie to jest nie tylko niekonsekwentne, ale również zbyt radykalne. W pewnych sytuacjach, np. gdy prawodawca zamierza zmienić jedynie określoną liczbę stawek lub określoną kalendarzowo datę, istotę wprowadzanej zmiany łatwiej jest zrozumieć, gdy zmianie ulega tylko taka liczba lub data, a nie całe zdanie. Dlatego ZTP powinny dopuszczać tego typu zmiany nie tylko w przypadku zbiorczego polecenia zmiany, ale również w przypadku zwykłych poleceń zmiany, i nie tylko w stosunku do „wyrazów”, ale do każdego elementu tekstu przepisu zmienianego. Z tego punktu widzenia za bardziej optymalne należy uznać rozwiązania, które były przewidywane w ZTP z lat 1939 i 1961. W obu tych zbiorach zalecano, by nowelizowane przepisy przytaczać w poleceniu zmiany w pełnym nowym brzmieniu, „chyba że inaczej nakazują względy na przejrzystość noweli”<sup>757</sup>.

<sup>755</sup> Tamże, uwaga nr 614.

<sup>756</sup> Tamże.

<sup>757</sup> Zob. § 50 ust. 1 ZTP z 1939 r. i § 59 ust. 1 ZTP z 1961 r.

W przypadku dodawania nowych przepisów dominuje formuła, w której polecenie zmiany wyraża się zwrotem „dodaje się”; takie rozwiązanie zaleca się zarówno w przypadku aktów prawa polskiego jak i unijnego. We francuskim GL dopuszcza się użycie zwrotów „zostaje uzupełniony o” (co podkreśla, że chodzi o koniec określonego fragmentu tekstu), „wstawia się” oraz „przywraca się” (ta formuła stosowana jest w przypadku dodawania treści do przepisu, który wcześniej został uchylony)<sup>758</sup>. W niemieckim HdR przewiduje się w tym przypadku trzy formuły: „wstawia się”, „poprzedza się”, „dołącza się”. Tę pierwszą stosuje się, gdy nowy przepis dodaje się pomiędzy innymi przepisami tej samej rangi (np. nowy ustęp dodaje się pomiędzy istniejące ustępy) a także wtedy, gdy dodaje się nie całe jednostki redakcyjne, lecz określone „słowa, znaki, liczby, części zdania”<sup>759</sup>. Pozostałe formuły stosuje się, gdy daną jednostkę dodaje się na początku lub końcu istniejącej jednostki wyższego rzędu<sup>760</sup>.

Ostatnią odmianą zmiany istniejącego przepisu jest skreślenie go. Unijny WPP zaleca, by w takim przypadku w poleceniu zmiany używać zwrotu „skreśla się”. Inne podejście do formuły wyrażającej polecenie uchylecia określonego przepisu stosuje się we Francji<sup>761</sup> i w Niemczech<sup>762</sup> – tam określenie „uchylenie” odnosi się do całych aktów normatywnych i ich jednostek redakcyjnych, zaś określenie takie jak „skreślenie”, „wykreślenie” lub „usunięcie” – do fragmentów niebędących jednostką redakcyjną. Przypadki tego sposobu rozumowania spotkać można również w polskiej praktyce redagowania przepisów zmieniających<sup>763</sup>, ale same ZTP nie różnicują tych przypadków, co wynika z tego, że ZTP co do zasady nie dopuszczają ingerencji we fragment przepisu. Pierwotnie ZTP zalecały posługiwanie się formułą „skreśla się”<sup>764</sup>, zaś współczesne ZTP zalecają stosowanie zwrotu „uchyla się”<sup>765</sup>. W dotychczasowej literaturze dominuje stanowisko, że określenie „uchyla się” jest bardziej poprawne niż „skreśla się”. Beata Kanarek i Maciej Zieliński argumentują, że ten pierwszy zwrot „podkreśla zarówno konwencjonalność jak i performatywność tej czynności”<sup>766</sup>. Również autor niniejszego opracowania zajmował podobne stanowisko, argumentując że uchylenie

<sup>758</sup> Tamże.

<sup>759</sup> HdR, uwaga nr 589 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>760</sup> Tamże, uwagi nr 603–613.

<sup>761</sup> Zob.: GL, pkt 3.4.1.

<sup>762</sup> Zob. HdR, uwaga nr 575.

<sup>763</sup> Np. w ustawie z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 941), użyto formuły „skreśla się” w odniesieniu do frazy („skreśla się wyrazy «i ust. 1a»”), zaś formuły „uchyla się” użyto za każdym razem w odniesieniu do jednostki redakcyjnej, niezależnie, czy chodziło o artykuł, punkt czy literę.

<sup>764</sup> Zob. wzór ustawy zmieniającej stanowiący załącznik nr 4 do ZTP z 1939 r.

<sup>765</sup> Zob. § 85 ust. 3 ZTP.

<sup>766</sup> B. Kanarek, M. Zieliński, *Porządkująca faza wykładni prawa*, RPEiS 2001, nr 3, s. 8.

„oznacza czynność prawodawcy”, zaś skreślenie – „czynność redaktora danego tekstu aktu prawnego wynikająca z uchylecia danego przepisu przez prawodawcę”<sup>767</sup>. W żadnej z tych prac nie zwrócono jednak uwagi na to, że takie stanowisko, bez odpowiedniej modyfikacji pozostałych formuł wyrażających polecenie zmiany prowadzi do niespójności; część poleceń zmian posługuje się zwrotami typowymi dla dokonywania zmian na poziomie tekstu (np. przepisy się „dodaje”, a nie „wprowadza w życie”), zaś część – zwrotem typowym dla określania zmian dokonywanych na poziomie norm wyrażonych w tym tekście.

Poszukując takiej spójności, należy rozstrzygnąć, czy polecenia zmian powinny się odnosić do warstwy tekstowej czy normatywnej. Wydaje się, że właściwsze jest to pierwsze, przemawiają za nim bowiem dwa argumenty. Po pierwsze, do rozwiązania tego skłania analiza potencjalnych sposobów wyrażania polecenia zmiany polegającej na zmianie istniejącej treści danego przepisu. Gdy przepis nie jest dodawany ani skreślany, lecz zmieniany, łatwiej wyrazić zmianę w sposób odnoszący się do warstwy tekstowej za pomocą formuł „otrzymuje brzmienie”, lub „jest zastępowany”, niż w sposób odnoszący się do warstwy normatywnej, gdyż wówczas należałoby wyrazić zarówno „uchylenie” dotychczasowej wersji przepisu, jak i wprowadzenie w życie jego nowej wersji. Z tych dwóch alternatywnych formuł polecenia zmiany, formuła odnosząca się do warstwy tekstowej jest znacznie zgrabniejsza i lepiej odpowiada ogólnemu postulatowi zwięzłości przepisów. Po drugie, należy pamiętać, że nie zawsze nowelizacja oznacza zmianę normatywną. Czasami intencją prawodawcy jest poprawienie sposobu wyśłowienia danej normy<sup>768</sup>. Skoro nie wszystkie przepisy zmieniające odnoszą się do płaszczyzny normatywnej, a wszystkie odnoszą się do płaszczyzny tekstowej, za poprawne należy uznać takie formułowanie poleceń zmian, które odnosi się do tej właśnie płaszczyzny. Z praktycznego punktu widzenia omawiana kwestia nie ma jednak większego znaczenia, gdyż zarówno określenie „skreśla się”, jak i „uchyla się” są zapewne dla odbiorców tak samo zrozumiałe.

Poza określeniem rodzaju ingerencji, koniecznym elementem polecenia zmiany jest wyraźne określenie przepisu, którego dotyczy dana zmiana. W przypadku zmieniania i uchylania przepisów wystarcza zwykłe powołanie danego przepisu, zaś w przypadku dodawania przepisu należy tak sformułować polecenie zmiany, by nie pozostawiać wątpliwości co do umiejscowienia dodawanego przepisu<sup>769</sup>.

W większości opracowań dotyczących techniki prawodawczej podkreśla się, że każda nowelizacja powinna być szczegółowo analizowana pod kątem jej wpływu na istniejące odesłania i inne przypadki powołań. Szczególnie dużo uwagi

<sup>767</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 591.

<sup>768</sup> Zob. uwagi w poprzednim punkcie.

<sup>769</sup> Zob. np.: uwaga nr 554 w HdR oraz przykłady w punkcie 3.4.1 GL.

temu zagadnieniu poświęca się w niemieckim HdR, gdzie podkreślono, że przy uchylaniu i przenumerowywaniu przepisów, a także poszczególnych zdań, należy sprawdzić odesłania i jeśli to okaże się niezbędne, dostosować je do wprowadzanych zmian<sup>770</sup>. Taką samą pracę należy wykonać w przypadku nadawania nowego brzmienia istniejącym przepisom<sup>771</sup>. W bardziej ogólny sposób zwraca się uwagę na to zagadnienie we francuskim GL<sup>772</sup> i unijnym WPP<sup>773</sup>. Na tym tle polskie ZTP wyróżniają się negatywnie, gdyż nie ma w nich odniesienia do omawianego problemu.

Rozważania na temat przepisów zmieniających byłyby niepełne, gdyby abstrahowały od przypadków zmian, które z założenia nie są dokonywane w sposób redakcyjny. W polskim systemie prawnym zmiany tego typu wynikają przede wszystkim z takich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których uznano dany przepis za niekonstytucyjny, ale tylko w określonym zakresie (nierozumianym tu w sposób redakcyjny, lecz merytoryczny) lub w określonym rozumieniu tego przepisu. Zgodnie z terminologią zaproponowaną w literaturze te pierwsze określa się „wyrokami zakresowymi”, a te drugie – „wyrokami interpretacyjnymi”<sup>774</sup>. W przypadku tzw. prostych wyroków TK stwierdzających niezgodność danego przepisu z konstytucją (lub ustawą), analizowany przepis traci moc obowiązującą, czego skutki odzwierciedla się analogicznie do skutków uchylecia przepisu. W przeciwieństwie do nich wyroki zakresowe i interpretacyjne nie wywołują prostych skutków, stąd ich odzwierciedlenie na poziomie tekstu danego przepisu jest bardzo trudne<sup>775</sup>. Sprawia to, że omawiany rodzaj wyroków stanowi istotny wyłom od nakazu zmieniania przepisów wyłącznie w sposób redakcyjny.

#### 4.4.3. Przepisy uchylające

Zasady redagowania przepisów uchylających ewoluowały równoległe z zasadami redagowania przepisów zmieniających i obecnie obie te kategorie wykazują wiele cech wspólnych. Izabela Lewandowska-Malec, po przeprowadzeniu analizy sposobu redagowania przepisów uchylających w prawie I Rzeczypospolitej, doszła do wniosku, że pierwotnie „postanowienia uchylające, inaczej niż współcześnie, miały najczęściej charakter przepisów merytorycznych, stanowiących sedno

<sup>770</sup> HdR, uwagi nr 582, 585, 596, 601 i 607.

<sup>771</sup> Tamże, uwagi nr 619 i 623.

<sup>772</sup> GL rozdział 3.4.1.

<sup>773</sup> WPP, uwaga nr 18.9.

<sup>774</sup> Zob. np.: M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a reguły wykładni prawa*, Difin, Warszawa 2012, s. 97–104 oraz M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2006, s. 93–112.

<sup>775</sup> Kwestia ta zostanie rozwinięta w następnym rozdziale w uwagach na temat zasad redagowania ujednoliconej wersji tekstu aktu prawnego.

uchwały<sup>776</sup>. Dopiero z biegiem czasu przyjęto, że wcześniejsze przepisy dotyczące tej samej kwestii należy uchylić, wprowadzając w życie przepisy nowe, tak by zapobiegać powstawaniu sprzeczności w systemie prawa. W Polsce w konstytucjach sejmowych zaczęły się pojawiać pod koniec XVI w. przepisy „abrogujące” lub „znoszące” ustanowione wcześniej instytucje i normy<sup>777</sup>. Przepisy „abrogujące” zaczęły odnosić się do wcześniejszych przepisów dopiero później, przy czym nawet wówczas przepisy uchylane powoływano w sposób ogólnikowy, a nie poprzez wyraźne wskazanie określonego aktu<sup>778</sup>.

Współczesne zbiory zasad techniki prawodawczej nie tylko nakazują uchylanie wcześniejszych przepisów regulujących kwestie uregulowane w danym akcie, ale również nakazują czynić to w sposób wyraźny i wyczerpujący. Już w ZTP z 1929 r. nakazano wyliczyć szczegółowo uchylane przepisy, „wskazując odnośne akty za pomocą pełnych ich tytułów wraz z podaniem źródła ich publikacji”, wyraźnie dodając, że „należy unikać używanych często zwrotów o uchyleniu przepisów sprzecznych względnie przepisów, wydanych w sprawach, unormowanych wydawanym aktem”<sup>779</sup>. Jednak w dwudziestoleciu międzywojennym ogólne przepisy uchylające były dość powszechnie stosowane<sup>780</sup>, co wynikało nie tylko z zaniedbań legislatorów, ale również z tego, że system prawny odziedziczony po różnych zaborcach stwarzał wiele problemów. W tej sytuacji zastosowano rozwiązanie polegające na tym, że w przepisie uchylającym wyraźnie wymieniano te akty uchylane, które udało się zidentyfikować, jednocześnie dodając generalną klauzulę uchylającą, by się upewnić, że nie pozostanie w mocy jakiś niepożądanym przepis lub akt, który został przeoczony. Z tych powodów w ZTP z 1939 r. nakazano wyraźne i wyczerpujące uchylanie dotychczasowych przepisów<sup>781</sup>, ale dodano, że „jeżeli wyczerpujące wyliczenie uchylanych przepisów nie jest możliwe, a chodzi o nadanie aktowi ustawodawczemu charakteru wyłącznego, tzn. o uchylenie wszelkich dotychczasowych przepisów ogólnych i szczególnych,

<sup>776</sup> I. Lewandowska-Malec, *Przepisy uchylające, reguły kolizyjne i klauzule niederogujące w prawie staropolskim*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 3, s. 13.

<sup>777</sup> Np. w 1591 r. konstytucja zatytułowana „zniesienie niektórych konstytucji Seymu przeszłego”, w tekście odnosiła się nie do wcześniejszych konstytucji, lecz do instytucji, które zostały nimi wprowadzone – „pogłówne, pobór łanowy ... znosimy. I wszystko to ... abrogujemy” – *Volumina Constitutionum*, t. II, v. 2, red. W. Uruszczak, S. Grodziski, I. Dwornicka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 180.

<sup>778</sup> Przykładowo w konstytucji z 1596 r. ustaleniu jednego terminu odbywania sądów brzeskich i inowrocławskich towarzyszył przepis uchylający, który brzmiał „wszystkie konstytucje o rocech brzeskich inowrocławskich uczynione abrogujemy” – tamże, s. 233.

<sup>779</sup> Rozdział X, lit. C ZTP z 1929 r.

<sup>780</sup> W 1932 r. R. Hausner ocenił, że „klauzula derogacyjna jest jedną z największych bolączek naszej legislacji” – zob. tegoż, *Przygotowywanie...*, s. 168.

<sup>781</sup> Zob. § 30 ZTP z 1939 r.

należy użyć zwrotu: «Równocześnie (z dniem wejścia w życie ustawy niniejszej, dekretu niniejszego) tracą moc ... oraz wszelkie przepisy w zakresie, objętym ustawą niniejszą (dekretom niniejszym)»<sup>782</sup>.

Takie rozwiązanie przetrwało do czasów współczesnych. W efekcie, jeżeli dana ustawa „reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę”, to należy umieścić w tej ustawie przepisy uchylające<sup>783</sup>, „nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie”<sup>784</sup>. ZTP nakazują również, by przepis uchylający był zredagowany w sposób wyczerpujący<sup>785</sup>. Wciąż dopuszczalne jest uzupełnianie przepisu uchylającego generalną klauzulą uchylającą. Zgodnie z § 39 ust. 2 ZTP, „jeżeli ustawa w sposób całkowity i wyłączny reguluje daną dziedzinę spraw, a wyczerpujące wymienienie przepisów ustaw dotychczas obowiązujących w danej dziedzinie napotyka znaczne trudności, można wyjątkowo w przepisie uchylającym posłużyć się zwrotem: «Tracą moc wszelkie dotychczasowe przepisy dotyczące spraw uregulowanych w ustawie; w szczególności tracą moc ...»”. Ponieważ jednak system prawa obowiązującego w Polsce staje się coraz bardziej zunifikowany i uporządkowany, sytuacja, w której „wyczerpujące wymienienie przepisów ustaw dotychczas obowiązujących w danej dziedzinie

<sup>782</sup> Tamże, § 31 ust. 1. W literaturze z tamtego okresu uznawano, że tego typu formuła (odnosząca się do „wszelkich przepisów w zakresie objętym...”) służy podkreśleniu kompleksowości nowego uregulowania i obejmuje również uchylenie wcześniejszych przepisów szczególnych; przeciwstawiano jej formułę, w której uchyla się „przepisy sprzeczne” z nowym aktem, która „stwierdza jedynie ogólne zasady wykładni” – zob. L. Krajewski, *O uchylaniu przepisów prawnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1934, nr 6, s. 186 (opublikowany również w: *Zasady techniki prawodawczej*, praca zbior., Warszawa 1934, s. 134).

<sup>783</sup> Zob. § 14 ust. 2 ZTP. Nakaz uchylania został również wyrażony w unijnym WPP, w którym podkreśla się, że „przyjęcie nowego aktu powinno prowadzić do wyraźnego uchylenia każdego aktu lub przepisu, który przestał mieć zastosowanie lub stał się zbędny na mocy nowego aktu. Jeśli przy tworzeniu aktu okaże się, że poprzednie akty lub przepisy nie powinny już być stosowane, to znaczy stały się one bezprzedmiotowe, zasada pewności prawa wymaga wyraźnego ich uchylenia. Akt może stać się bezprzedmiotowy nie tylko z powodu niezgodności z nowymi przepisami, ale także, na przykład, na skutek rozszerzenia zakresu stosowania danych przepisów” (WPP, uwaga nr 21 i 21.1).

<sup>784</sup> Zob. § 39 ust. 1 ZTP *in fine*. Również we francuskim GL stwierdzono, że „korzystniej jest unikać domniemych uchyleń, czy też formuł «wszelkie sprzeczne przepisy zostają uchylone», która ogranicza się do przypomnienia mechanizmu domniemanego uchylenia. W rzeczywistości, taki sposób bardzo często oznacza nieznaną rzeczywistość stanu prawnego lub niewystarczającą jego analizę i zapowiada przyszłe problemy z wprowadzeniem przepisu. Należy zatem szczególnie czuwać podczas przygotowywania tekstu nad wyraźnym uchyleniem przepisów, które nowy tekst zastępuje, a które uprzednio należało dokładnie wyszukać” (GL, uwaga nr 383, przeł. L. López Sáez).

<sup>785</sup> Zob. § 39 ust. 1 ZTP. W unijnym WPP podkreśla się, że „wyraźne uchylenie przepisów wcześniejszych aktów oznacza, że żaden inny przepis nie zostaje uchylony. Zmniejsza to zatem ryzyko «przypadkowego» uchylenia” (WPP, uwaga nr 21.2).

napotyka znaczne trudności” jest coraz rzadsza i obecnie praktycznie nie spotyka się ogólnikowych przepisów uchylających<sup>786</sup>.

Technika redagowania przepisów uchylających jest analogiczna do techniki redagowania przepisów zmieniających. Przepis uchylający musi zawierać polecenie uchylecia i powołanie aktu uchylanego. Polecenie uchylecia aktu normatywnego wyraża się zwrotem „traci moc ...”<sup>787</sup> albo „uchyla się”<sup>788</sup>. Akt uchylany powołuje się w sposób pełny, tj. poprzez powołanie pełnego tytułu oraz miejsca publikacji<sup>789</sup>.

Ze względu na omawiane powyżej zasady konstruowania systemu prawnego, w tym w szczególności ze względu na zasadę budowania tego systemu z kompleksowych, spójnych aktów oznaczonych charakterystycznym dla nich tytułem, dotychczasowe akty normatywne powinny być uchylane w całości. Już w ZTP z 1939 r. nakazano, by „ustawę regulującą dotychczas daną dziedzinę spraw” uchylać w „całości, bez pozostawiania w mocy poszczególnych jej jednostek systematycznych, zwłaszcza pojedynczych przepisów”<sup>790</sup>. Od zasady tej dopuszcza się jednak wyjątki<sup>791</sup>, ale należy się zgodzić z twórcami niemieckiego HdR, którzy uznali, że tworzenie takich „pozostałości regulacyjnych” mnoży niepotrzebnie liczbę obowiązujących ustaw pierwotnych i utrudnia wyszukiwanie obowiązujących w danej materii przepisów<sup>792</sup>. Z tych samych względów należy unikać uchylania dotychczasowych przepisów tylko w określonym zakresie podmiotowym lub przedmiotowym<sup>793</sup>.

Podobnie jak w przypadku przepisów zmieniających, redagując przepisy uchylające, należy starannie sprawdzić odesłania i powołania zawarte w innych obowiązujących przepisach, i wraz z uchYLENIEM danego aktu stosownie je znwelizować<sup>794</sup>.

<sup>786</sup> O trudnościach z ustalaniem obowiązującego stanu prawnego wynikających ze stosowania tego typu przepisów zob. np.: P. Zaręba, *Ustalenie zbioru obowiązujących przepisów prawnych (niektóre trudności oraz ich przyczyny)* (w:) *Tworzenie prawa: zbiór studiów*, red. J. Mazur, Warszawa 1987, s. 158. Autor ten ustalił, że w latach 1944–1983 w aktach rangi ustawowej aż 120 razy zniesiono określone instytucje, formalnie nie uchylając przepisów, na podstawie których one funkcjonowały (tamże, s. 161). Obliczył też, że w omawianym okresie w ustawach i dekreтах użyto 990 przepisów uchylających, z których 585 miało charakter wyraźny (szczegółowy), 218 – ogólny, a 187 – mieszany: zob. tegoż, *Utrata mocy obowiązującej przepisów prawnych*, Warszawa 1987, s. 59.

<sup>787</sup> Zob. np.: § 40 ust. 1 polskich ZTP oraz uwaga nr 514 w niemieckim HdR.

<sup>788</sup> Zob. np.: francuski GL, uwaga nr 383 *in fine*.

<sup>789</sup> Zob. § 161 polskich ZTP oraz HdR, uwaga nr 514. Więcej na temat pełnego powołania zob. we wcześniejszym punkcie dotyczącym zasad powoływania aktów normatywnych.

<sup>790</sup> Zob. § 41 ust. 1 ZTP oraz § 30 ust. 3 ZTP z 1939 r. i § 40 ZTP z 1961 r.

<sup>791</sup> Zob. § 41 ust. 2 i 3 ZTP.

<sup>792</sup> HdR, uwaga nr 686.

<sup>793</sup> O trudnościach, które wynikają ze stosowania takich „zakresowych” uchyleń, zob. np.: P. Zaręba, *Ustalenie...*, s. 162–164.

<sup>794</sup> Tak np. nakazuje niemiecki HdR, zob. uwaga nr 512.



Dotychczasowe rozważania dotyczyły przypadków, w których określone przepisy uchylają inne przepisy w sposób bezpośredni<sup>795</sup>. W przypadku aktów wykonawczych przyczyną utraty mocy obowiązującej może być nie tylko wygaśnięcie<sup>796</sup> i wejście w życie przepisu uchylającego, ale również utrata mocy przepisów upoważniających, na podstawie których wydano dany akt wykonawczy. Tak jest w szczególności w Niemczech i Polsce, gdzie z konstytucji wynika ścisła zależność aktów wykonawczych od ustawy. W tych krajach utrata mocy przez przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego automatycznie skutkuje utratą mocy przez wydany na jego podstawie akt wykonawczy<sup>797</sup>. Inaczej jest np. we Francji, ponieważ relacja pomiędzy ustawą a aktami wykonawczymi ma tam inny charakter. Dlatego w GL przyjęto, że „uchylenie ustawy nie pociąga za sobą automatycznie zmian reglamentacyjnych, które powstały na jej podstawie, jeśli można je pogodzić z nowymi przepisami ustawy”, i „ta sama zasada znajduje zastosowanie w przypadku zarządzenia podjętego na podstawie uchylonego dekretu, ale spójnego z nowym dekretem”<sup>798</sup>. Przy takim podejściu akty wykonawcze, które nie są niezgodne z aktami wyższego rzędu, nie tracą mocy w sposób automatyczny, i należy je uchylić wraz z wprowadzaniem w życie kolejnego aktu wykonawczego<sup>799</sup>.

W tych państwach, w których przyjmuje się, że uchylenie przepisów upoważniających, na podstawie których wydano akty wykonawcze, powoduje automatycznie utratę mocy obowiązującej przez te akty; dzieje się tak nawet wtedy, gdy ustawa uchylająca jest następcą ustawy uchylanej oraz gdy wyrażono w niej normę upoważniającą o takiej samej treści<sup>800</sup>. W Polsce omawiana reguła walidacyjna zo-

<sup>795</sup> Tak ujmują to np. A. Michalska i S. Wronkowska – zob. tychże, *Zasady tworzenia prawa*, wyd. 2, Poznań 1983, s. 126.

<sup>796</sup> Na temat wygasania zob. uwagi w następnym punkcie.

<sup>797</sup> P. Zaręba zaliczał omawianą regułę do reguł „doktrynalnych”, uważał, że jest ona „wytworem wielowiekowej kultury prawnej” (zob. tegoż, *Utrata...*, s. 21). Podobne stanowisko zajmuje S. Wronkowska, która uznaje, że reguła ta wykształciła się jako „niesporna zasada doktrynalna” (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński: *Komentarz...*, s. 91), a podstawą jej wiążącego charakteru jest „powszechne uznanie” (taż, *Model...*, s. 85). Inne stanowisko zajmuje autor niniejszego opracowania, który uważa, że omawiana reguła wynika z przepisów konstytucyjnych określających relację pomiędzy ustawą a aktami wykonawczymi, a stan kultury prawnej w danym kraju jedynie wpływa na jej aktualne rozumienie (zob. G. Wierczyński, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, PiP 2011, nr 4, s. 51).

<sup>798</sup> GL, pkt 3.8.3 (przeł. L. López Sáez).

<sup>799</sup> Tamże.

<sup>800</sup> W „Biuletynie Urzędniczym” nr 1–2 z 1930 r. zadano pytanie, czy traci moc rozporządzenie, które zostało wydane na podstawie przepisu ustawowego, uchylonego przez przepisy nowej ustawy, która zawiera identyczne upoważnienie. W następnym numerze odpowiedzi udzielili Z. Pazdro i J. Aker (zob. tychże, *Zgaśnięcie mocy obowiązującej rozporządzeń w związku z uchylaniem ich podstawy prawnej*, „Biuletyn Urzędniczy” 1930, nr 3–4, s. 12). J. Aker stwierdził, że „ustawa, na podstawie, której rozporządzenie zostało wydane, musi być w każdej chwili zastosowania rozporzą-

stała wprost wyrażona w § 32 ust. 1 ZTP<sup>801</sup>. W tekście ustawy uchylającej nie zamieszcza się żadnej uwagi na ten temat. Jeśli natomiast ustawodawca chce, by dotychczasowe akty wykonawcze pozostały w mocy na podstawie nowych przepisów upoważniających, musi wyraźnie dać temu wyraz w przepisach przejściowych<sup>802</sup>.

Rozwiązanie opierające się na omawianej regule walidacyjnej rodzi poważne trudności dla odbiorców informacji, gdyż większość z nich nie zna tej reguły. Jest to jeszcze trudniejsze, gdy weźmie się pod uwagę to, że polski ustawodawca stosunkowo często w przepisach przejściowych nowej ustawy utrzymuje w mocy dotychczasowe akty wykonawcze<sup>803</sup>. Skala omawianych trudności informacyjnych jest znacząca. Piotr Zaręba szacował, że w latach 1944–1983 utrata podstawy prawnej była przyczyną 15–20% wszystkich przypadków utraty mocy obowiązującej przez akty wykonawcze<sup>804</sup>, ale wydaje się, że szacunki te były znacznie zaniżone, gdyż autor ten objął swoimi badaniami jedynie wybraną część aktów wykonawczych. Z danych zawartych w Systemie Informacji Prawnej LEX, w którym znajdują się wszystkie rozporządzenia ogłoszone w Dzienniku Ustaw w latach 1918–2013 wynika, że w tym okresie uchylono 19 003 rozporządzeń ogłoszonych w tym dzienniku<sup>805</sup>. Z tego tylko 7813 (nieco ponad 41%) zostało uchylonych wyraźnym przepisem uchylającym, 452 (ponad 2%) zostało uchylonych ogólnikowym przepisem uchylającym, zaś pozostałe 10 737 (czyli ponad 56%) rozporządzeń utraciło moc w wyniku uchylecia podstawy prawnej<sup>806</sup>. W celu uzyskania całokształtu obrazu należy dodać, że według informacji zawartych w SIP LEX w omawianym przedziale czasowym 3840 rozporządzeń utraciło moc obowiązującą wskutek wygaśnięcia (a więc w sytuacji, w której w samym rozporządzeniu określono, do kiedy ono obowiązuje), a w przypadku 1575 rozporządzeń redakcja SIP LEX uznała, że rozporządzenie nie obowiązuje, ale nie dlatego, że zostało uchylone bądź wygasło, lecz dlatego, że zaszła jakaś zmiana normatywna, która spowodowała, że nie mogło być już stosowane<sup>807</sup>. Okazuje

---

dzenia (a nie tylko w chwili jego wydania) normą obowiązującą, gdyż z niej rozporządzenie czerpie stale swoje życie i razem też z nią umiera” (tamże, s. 13).

<sup>801</sup> Wcześniej była również wyrażona w § 69 ZTP z 1939 r., w § 81 ZTP z 1961 r. oraz w § 23 ust. 1 ZTP z 1991 r.

<sup>802</sup> Zob. uwagi w następnym punkcie.

<sup>803</sup> Zob. uwagi w punkcie dotyczącym redagowania przepisów przejściowych.

<sup>804</sup> P. Zaręba, *Utrata...*, s. 100.

<sup>805</sup> Na podstawie zestawienia przygotowanego przez P. Błędzkiego z redakcji SIP LEX w dniu 16 grudnia 2013 r.

<sup>806</sup> Nawet, jeśli uzna się, że interpretacja niektórych przypadków dokonana przez redakcję SIP LEX jest wątpliwa, nie zmienia to obrazu wynikającego z omawianych statystyk, bo wątpliwości dotyczyłyby pojedynczych przypadków.

<sup>807</sup> Więcej na temat takich przypadków zob.: G. Wierczyński, W. Wiewiórowski, *Informatyka...*, s. 174. Gdyby podjąć próbę likwidacji tej kategorii, akty do niej należące w większości zasiliłyby ka-

się zatem, że na ogólną liczbę 24 418 rozporządzeń, które w omawianym okresie utraciły moc obowiązującą, polski prawodawca w sposób bezpośredni i wyraźny poinformował odbiorców informacji o 11 653 przypadkach, co daje 47,7%. Częściej więc to odbiorca informacji musiał sam ustalić, że dane rozporządzenie już nie obowiązuje, niż informował o tym wyraźnie prawodawca.

Powyższe uwagi nie mają na celu wykazania, że informacja o utracie mocy obowiązującej w wyniku uchylecia podstawy prawnej powinna być podawana w sposób urzędowy. Zwolennikiem takiego rozwiązania był np. P. Zaręba, który postulował, by wraz z ogłoszeniem aktu uchylającego określoną ustawę ogłaszano odrębne „obwieszczenie określające akty wykonawcze (...), które tracą moc”<sup>808</sup>, chyba że w przepisach przejściowych aktu uchylającego utrzymano je w mocy<sup>809</sup>. O ile należy się zgodzić z postulatem udoskonalania sposobów przekazywania informacji o utracie mocy przez akty wykonawcze, o tyle trzeba skrytykować pomysł, by środkiem realizacji tego celu były obwieszczenia wydawane przez organy zaangażowane w proces tworzenia prawa, ogłaszane w sposób urzędowy, a więc w dziennikach, które służą do urzędowego ogłaszania danego rodzaju aktów normatywnych. W praktyce nie jest bowiem możliwe zapewnienie, by tego typu obwieszczenia były opracowywane w sposób bezbłędny i kompletny, a każdy błąd lub przeoczenie zwiększałyby chaos informacyjny<sup>810</sup>. W takiej sytuacji konsekwencje zmian w prawie zostałyby potraktowane równorzędnie z samymi zmianami i w razie sprzeczności pomiędzy normą, która wynika z decyzji ustawodawcy, a normą wyinterpretowaną przez urzędnika opracowującego dane obwieszczenie, nie byłoby jasne, który komunikat należy uznać za rozstrzygają-

---

tegorię aktów, które utraciły moc w wyniku uchylecia podstawy prawnej, nie zmieniłoby to zatem formułowanych powyżej wniosków.

<sup>808</sup> P. Zaręba, *Utrata...*, s. 107.

<sup>809</sup> Tamże, więcej na ten temat zob. w punkcie dotyczącym przepisów przejściowych.

<sup>810</sup> Świadczy o tym chociażby to, że w praktyce zdarza się, że prawodawca kilka razy uchylał to samo rozporządzenie. O skali problemów interpretacyjnych, na które napotyka się podczas oceny, czy dane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą w wyniku zmiany podstawy prawnej świadczy chociażby przypadek rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. Nr 15, poz. 64). Po wejściu w życie zmian w przepisie upoważniającym do wydania tego rozporządzenia Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 lutego 2002 r. uznał, że rozporządzenie to nadal obowiązuje (III APo 15/01, LEX nr 81879), tymczasem Sąd Apelacyjny w Poznaniu trzykrotnie uznał, że rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą (zob. wyrok tego Sądu z dnia 6 lutego 2004 r., III APo 1/03, LEX nr 518046, oraz postanowienia: z dnia 27 lipca 2006 r., III APa 38/06, LEX nr 518045 i z dnia 24 września 2009 r., III APa 13/09, LEX nr 518047). Po kilku latach Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów podjął uchwałę, w której uznał, że rozporządzenie to nadal obowiązuje (zob. uchwała SN z dnia 18 maja 2011 r., III PZP 1/11, LEX nr 787400). Skoro nawet wśród sędziów sądów apelacyjnych nie było jednolitości w ocenie omawianego przypadku, trudno oczekiwać, że tego typu przypadki będą poprawnie oceniać urzędnicy poszczególnych ministerstw.

cy. Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych na tekstach jednolitych wybranych polskich kodeksów<sup>811</sup>, pewność informacji jest w takich przypadkach uzyskiwana kosztem znacznego utrudnienia eliminacji ewentualnych błędów. Z powyższych względów należy odrzucić propozycję sporządzania oficjalnych obwieszczeń w tej sprawie. Warto natomiast postulować, by informacje o utracie mocy przez dany akt wykonawczy były udostępniane w publicznym systemie informacji prawnej niemającym charakteru dziennika urzędowego<sup>812</sup>. W takiej sytuacji informacja nie będzie wiążąca, nie wywoła więc skutków prawnych zarezerwowanych dla aktów normatywnych. Odbiorca niebędący prawnikiem dowie się, że dany akt nie obowiązuje, co stanowi ułatwienie w procesie uzyskiwania informacji na temat obowiązującego stanu prawnego. Natomiast dla prawników, w szczególności dla sędziów, różnica jest zasadnicza – informacja zawarta w systemie informacji prawnej nie jest źródłem prawa, do którego musieliby się oni ustosunkować w uzasadnieniu swoich decyzji.

#### 4.4.4. Wyodrębnianie przepisów zmieniających lub uchylających

Przepisy zmieniające i uchylające należą do kategorii metaprzepisów. Ze względu na swoją rolę i specyfikę powinny być wyraźnie oddzielone od pozostałych przepisów. Osiąga się to przede wszystkim przez zamieszczanie tych przepisów w oddzielnych jednostkach redakcyjnych (artykułach bądź paragrafach). W polskich ZTP<sup>813</sup> oraz w unijnym WPP<sup>814</sup> zaleca się, by wszystkie zmiany określonego aktu normatywnego grupowane były w jednym artykule. Dzięki temu, tylko raz powołuje się akt zmieniany, a odbiorca informacji otrzymuje wszystkie informacje o zmianach danego aktu w jednym miejscu. W niemieckim HdR przyjmuje się bardziej skomplikowane rozwiązania: w ustawach zmieniających zasadniczo wszystkie zmiany danej ustawy ujmuje się w jeden artykuł<sup>815</sup>, jeśli jednak zmiany danego aktu wchodzą w życie w różnych terminach, zaleca się umieszczenie

<sup>811</sup> Zob. uwagi w następnym rozdziale.

<sup>812</sup> W Polsce obecnie jest taka praktyka – Internetowy System Informacji Prawnej, który jest powszechnie dostępnym systemem informacji prawnej polskiego Sejmu, akty wykonawcze, które utraciły moc w wyniku uchylecia podstawy prawnej, mają status aktów uchylonych i są opatrywane właściwymi uwagami. Więcej na ten temat zob. w następnym rozdziale.

<sup>813</sup> Zob. § 94 ZTP, który stanowi, że „zmiany dokonywane ustawą zmieniającą ujmuje się w jeden artykuł tej ustawy” (ust. 1), a „każdy nowelizowany artykuł ujmuje się w oddzielny punkt. Jeżeli w jednym artykule wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą z tych zmian oznacza się odrębną literą” (ust. 2).

<sup>814</sup> WPP stanowi, że „jeżeli zmiany dotyczą kilku przepisów tego samego aktu, umieszcza się je w jednym artykule, składającym się z formuły wprowadzającej i punktów odpowiadających kolejności zmienianych artykułów” (WPP, uwaga nr 18.12.3).

<sup>815</sup> HdR, uwaga nr 538.

zmian mających wejść w życie w tym samym momencie w osobnym artykule. Ma to ułatwić zredagowanie przepisu o wejściu w życie a jednocześnie lepiej uwiarygodzić, że określone pakiety zmian wchodzi w życie w różnych terminach<sup>816</sup>. Takie samo rozwiązanie zaleca się w przypadku wielokrotnych zmian tego samego przepisu<sup>817</sup>. Zupełnie inne rozwiązanie stosuje się natomiast w przypadku tzw. zmian dostosowawczych, czyli zawartych w akcie, którego zasadniczą część ma charakter samodzielny. W takim przypadku niemiecki HdR zaleca ujęcie wszystkich zmian w jeden artykuł zatytułowany „Zmiany dostosowawcze”<sup>818</sup>, w którym zmiany poszczególnych aktów ujmowane są w kolejnych ustępach<sup>819</sup>.

We francuskim GL nie przykładana się tak wielkiej wagi do grupowania zmian danego aktu w jednym artykule. Dopuszcza się tam zarówno ujęcie wszystkich zmian danego aktu w jednym artykule aktu zmieniającego, jak i wyrażanie ich w kolejnych artykułach. To, jaką technikę wybierze legislator, powinno zależeć od zakresu zmian; pierwsze rozwiązanie należy wybrać, gdy zmiany są nieliczne, drugie zaś – gdy zmiany są obszerne. Za przyjęciem drugiego rozwiązania ma też przemawiać to, że ustawy są poddawane pod dyskusję i pod głosowania artykuł po artykule. W obu przypadkach jednostki redakcyjne (ustępy w jednym artykule, albo kolejne artykuły) aktu zmieniającego powinny odnosić się do artykułów w zmienianym akcie<sup>820</sup>.

Kolejnym sposobem odróżniania przepisów zmieniających i uchylających jest ich umiejscowienie w tekście aktu normatywnego. Zależy ono od tego, czy przepisy zmieniające i uchylające są tylko jednym ze składników większego aktu, czy też stanowią zasadniczą treść danego aktu.

Jeżeli przepisy zmieniające stanowią fragment większej ustawy, której zasadniczą częścią są przepisy merytoryczne, to zamieszcza się je w końcowej części ustawy, po wszystkich przepisach merytorycznych, najczęściej w osobnej jednostce systematycznej. W Polsce § 97 ZTP nakazuje, by przepisy zmieniające w ustawie samodzielnej były wydzielane do osobnego rozdziału zatytułowanego „Zmiany w przepisach obowiązujących”. Rozdział taki zamieszcza się bezpośrednio przed przepisami przejściowymi i końcowymi. Jeżeli ustawa zawiera tylko jeden przepis zmieniający, należy go zamieścić razem z przepisami przejściowymi i końcowymi w rozdziale zatytułowanym „Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe”<sup>821</sup>. W unijnym WPP przyjęto, że „akt, którego zasadniczym celem nie jest zmiana innego aktu, może określać na

<sup>816</sup> Tamże, uwaga nr 540.

<sup>817</sup> Tamże, uwaga nr 541.

<sup>818</sup> Tamże, uwaga nr 637.

<sup>819</sup> Tamże, uwaga nr 638.

<sup>820</sup> GL, uwagi w punkcie 3.4.1.

<sup>821</sup> Zob. § 97 ust. 2 ZTP.

końcu zmiany innych aktów będące następstwem wprowadzanych przez niego zmian<sup>822</sup>. Najdalej idący sposób odróżniania przepisów zmieniających od przepisów samodzielnych przewidziano w niemieckim HdR. Zaleca się w nim, by w sytuacji, w której wraz z wejściem w życie nowej ustawy było konieczne nie tylko uchylene dotychczasowej ustawy, ale również wprowadzenie określonych nowelizacji dostosowawczych w innych przepisach, posługiwać się tzw. ustawą-płaszczem, w której artykuł pierwszy zawiera przepisy nowej ustawy, a kolejne artykuły zawierają nowelizacje dostosowawcze<sup>823</sup>.

Również przepisy uchylające wyraźnie się oddziela od przepisów samodzielnych. Zazwyczaj zalicza się je razem z przepisami o wejściu w życie do tzw. przepisów końcowych, które, jak sama nazwa wskazuje, są umieszczane na końcu danego aktu normatywnego<sup>824</sup>.

Odróżnianie przepisów zmieniających od przepisów merytorycznych jest też bardzo widoczne w przypadku tzw. aktów zmieniających, a więc takich, w których zasadniczą treść stanowią przepisy zmieniające. Takie akty wyraźnie odróżnia od innych aktów określenie przedmiotu aktu zawarte w tytule. Jest ono formułowane na podstawie ustalonego schematu – składa się z informacji, że dany akt jest aktem zmieniającym oraz z przywołania tytułu aktu zmienianego<sup>825</sup>. W Niemczech, gdzie datę ustawy podaje się nie w ramach tytułu, lecz po nim (co powoduje, że tytuły ustaw zmieniających daną ustawą byłyby identyczne), w celu ich odróżnienia wprowadzono zasadę, że tytuły aktów zmieniających rozpoczynają się od liczebnika określającego numer nowelizacji danego aktu (np. „Siódma ustawa o zmianie federalnej ustawy o wypędzonych”)<sup>826</sup>. Przyjęcie tak ustalonych schematów tytułów podkreśla charakter aktów zmieniających (i uchylających) i dostarcza odbiorcom informacji o tym, które akty są zmieniane<sup>827</sup>.

Posłużenie się w konkretnym przypadku tytułem typowym dla aktu zmieniającego jest uzasadnione tylko po warunkiem, że akt ten nie zawiera żadnych samodzielnych przepisów merytorycznych. W przeciwnym przypadku, tytuł wprowadzałby w błąd, ponieważ zawierałyby sugestię, że dany akt obejmuje tylko przepisy zmieniające, podczas, gdy w rzeczywistości umieszczono w nim również przepisy merytoryczne. W unijnym WPP podkreśla się, że „obecność

<sup>822</sup> WPP, uwaga nr 19.

<sup>823</sup> HdR, uwaga nr 425. O budowie takiej ustawy zob. HdR, uwagi nr 717–755.

<sup>824</sup> Tak jest zarówno w prawie polskim (zob. § 38 ZTP), jak i w prawie unijnym (zob. WPP uwaga nr 21), prawie francuskim (zob. GL, uwaga nr 3.2.1) i prawie niemieckim (zob. HdR, uwaga nr 514).

<sup>825</sup> Zob. § 96 polskich ZTP, uwaga nr 18.10 w unijnym WPP, uwaga nr 3.1.3 we francuskim GL i uwagi nr 528 i 529.

<sup>826</sup> HdR, uwaga nr 522.

<sup>827</sup> Według S. Wronkowskiej tytuły aktów zmieniających i uchylających „sygnalizują zmiany dokonywane przez prawodawcę” – zob. teŝe, *Niektóre...*, s. 80.

samoistnych przepisów w obrębie aktu zmieniającego prowadzi do niejasnej sytuacji prawnej<sup>828</sup>.

Na tle tak zarysowanej ogólnej zasady wyróżnia się problem przepisów przejściowych. W Polsce i we Francji dopuszcza się zamieszczanie tego typu przepisów w akcie zmieniającym. Zgodnie z § 93 ust. 1 polskich ZTP „ustawa zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację”. We francuskim GL stwierdzono, że jeśli zmieniany tekst wprowadza modyfikacje do wcześniejszego tekstu i zawiera dodatkowo przepisy dotyczące wejścia w życie wprowadzanych zmian lub definiuje warunki okresu przejściowego, przepisy te powinny stać się przedmiotem jednego lub kilku odrębnych artykułów, umieszczonych na końcu tekstu aktu zmieniającego, a nie być włączane do zmienianego tekstu, ponieważ nie mają one stałego zasięgu<sup>829</sup>.

Inaczej jest w Niemczech, gdzie zakaz zamieszczania przepisów merytorycznych w akcie zmieniającym rozciągnięto również na przepisy przejściowe. W HdR uznano, że ponieważ przepisy przejściowe regulują stosowanie przepisów zmienionych, należy je włączać do ustawy zmienianej, gdyż dzięki temu odbiorcy informacji „mogą znaleźć nowe lub znowelizowane przepisy oraz przynależne im regulacje przejściowe w tej samej ustawie”<sup>830</sup>. Argumentuje się tam również, że „gdyby dana ustawa zmieniająca zawierała własny artykuł z przepisami przejściowymi, prowadziłoby to do niepożądanego wymieszania części językowo-nowelizacyjnej i językowo-regulacyjnej” i taka „ustawa zmieniająca nie wyczerpałaby się w zmianie istniejącego prawa pierwotnego, lecz sama stałaby się pewnego rodzaju «poboczną ustawą pierwotną» z trudnym często do określenia okresem trwania mocy obowiązującej”, a „takie pozostałości regulacyjne mnożą niepotrzebnie liczbę obowiązujących ustaw pierwotnych i znacznie utrudniają wgląd w zasoby przepisów”<sup>831</sup>. Dlatego w HdR zaleca się dodawanie przepisów przejściowych do aktu zmienianego co do zasady w jego przepisach końcowych, chyba że w danym przypadku celowe jest umieszczenie przepisu przejściowego w innej lokalizacji<sup>832</sup>. Argumenty te są przekonujące, a trzeba jeszcze dodać, że w praktyce zdarza się, że przepisy przejściowe lub dostosowujące mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do przepisów wprowadzonych do zmienianego aktu<sup>833</sup>. W takim przy-

<sup>828</sup> WPP, uwaga nr 18.5.

<sup>829</sup> GL, uwaga w punkcie 3.4.1 *in fine*.

<sup>830</sup> HdR, uwaga nr 685 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>831</sup> Tamże, uwaga nr 686 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>832</sup> HdR, uwaga nr 688.

<sup>833</sup> Warto w tym kontekście przypomnieć dwa jaskrawe przykłady takiej nagannej praktyki legislacyjnej. Pierwszym jest ustawa z dnia 1 marca 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. Nr

padku zamieszczenie ich w akcie zmieniającym stanowi swego rodzaju pułapkę dla odbiorców informacji, którzy mogą nie zdawać sobie sprawy z istnienia takiej przejściowej regulacji szczególnej. Dlatego zarówno ze względu na zasadę koncentracji prawotwórstwa, jak i ze względu na zasadę kompleksowości regulacji danej ustawy należy uznać, że przepisy przejściowe i dostosowujące nie powinny być zamieszczane w aktach zmieniających, chyba że mają charakter jednorazowy i ich znaczenie normatywne wyczerpuje się w momencie wejścia w życie zmian wprowadzanych daną ustawą zmieniającą.

#### 4.4.5. Charakter przepisów zmieniających i uchylających i jego konsekwencje

Omawiane powyżej zagadnienie zamieszczania przepisów przejściowych w aktach, których zasadniczą częścią są przepisy zmieniające lub uchylające, wiąże się z zagadnieniem uchylania takich aktów. Jeśli bowiem akt normatywny składa się tylko z przepisów zmieniających (uchylających) i przepisu o wejściu w życie, to nie ma potrzeby uchylania go. Wynika to z charakteru zarówno przepisów zmieniających i uchylających, jak i przepisów o wejściu w życie. Wszystkie te przepisy mają charakter normatywny, ale normy w nich wyrażone mają specyficzny charakter. Wywołują one skutek w sposób jednorazowy. Skutkiem tym jest odpowiednio zmiana, uchylenie lub wprowadzenie w życie przepisów, których dotyczą (z tego powodu przepisy tego typu nazywane są w doktrynie metaprzepisami<sup>834</sup>), a wszystkie te skutki następują w określonej chwili. Omawiane zagadnienie zostało obrazowo opisane w niemieckim HdR. Stwierdzono w nim, że „ustawy i rozporządzenia zmieniające po ich wykonaniu, tzn. po wejściu w życie, nie mogą być już przedmiotem nowego prawodawstwa, lecz są jedynie «powłokami pozbawionymi treści», z których nie wynikają już żadne skutki prawne”<sup>835</sup>. W unijnym WPP ujęto to w następujący sposób: „Ponieważ jedynym prawnym

---

28, poz. 301), która z dniem 1 maja 2001 r. zmieniła normy czasu pracy wyrażone w art. 129 Kodeksu pracy, a jednocześnie w przepisach przejściowych ustanowiła zupełnie inne normy na okres do 31 grudnia 2002 r. W efekcie przez 20 miesięcy równolegle obowiązywały dwa sprzeczne ze sobą przepisy – jeden zawarty w Kodeksie pracy i drugi zawarty w przepisach przejściowych omawianej ustawy zmieniającej. Drugim przykładem jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 247, poz. 1652 ze zm.), która w przepisach przejściowych ustaliła na okres 2 lat kilka odrębnych zasad obliczania kwoty podatku VAT. W obu tych przypadkach odbiorca informacji, który odnalazłby tylko ustawę główną i na jej podstawie ustalałby obowiązujący stan prawny, uzyskałby obraz niezgodny z faktycznie obowiązującym stanem prawnym.

<sup>834</sup> Tak np. Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy...*, s. 127.

<sup>835</sup> HdR, uwaga nr 21 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński). W oryginale posłużono się zwrotem „*inhaltsleere Hüllen*”, co można również przetłumaczyć jako „okrycia pozbawione treści”.



skutkiem nowego aktu [zmieniającego] jest zmiana wcześniejszego aktu, skutek ten dokonuje się w momencie wejścia w życie aktu zmieniającego. Następnie pozostaje jedynie zmieniony wcześniejszy akt i to on w całości reguluje daną kwestię<sup>836</sup>. Podobnie przyjął polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r. Stwierdził w nim, że „to nie przepis nowelizujący (*ergo* ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony”<sup>837</sup>. Oczywiście jest to pewne uproszczenie – metaprzepisy są stosowane w procesie wykładni prawa, ale nie na etapie ustalania treści obowiązujących norm postępowania<sup>838</sup>, lecz na wcześniejszym, gdzie ustala się, które przepisy obowiązują w danym momencie<sup>839</sup>.

Najważniejszą konsekwencją omawianego charakteru przepisów zmieniających, uchylających i o wejściu w życie jest ich nieodwracalność. Uchylenie takich metaprzepisów po dniu ich wejścia w życie niczego nie zmienia – nie przywraca wersji sprzed zmiany i nie znosi uchylecia<sup>840</sup> lub wprowadzenia w życie. We francuskim GL ujęto to następująco: „uchylenie na mocy tekstu C tekstu B, który z kolei uchylił tekst A, nie powoduje przywrócenia tekstu A”<sup>841</sup>. W praktyce oznacza to, że bezcelowe jest nowelizowanie wymienionych metaprzepisów po ich wejściu w życie. Wyraźnie kwestia ta jest zazwyczaj dostrzegana tylko w kontekście przepisów zmieniających. Zakaz zmieniania takich przepisów został np. wyrażony w unijnym WPP<sup>842</sup>, polskich ZTP<sup>843</sup> i niemieckim HdR<sup>844</sup>, przy czym w tych dwóch ostatnich zbiorach wyraźnie dopuszcza się wyjątek od tego zakazu w okresie *vacatio legis* przepisów zmieniających.

To, że skutki wywoływane przez przepisy zmieniające, uchylające i o wejściu w życie mają charakter jednorazowy, powoduje również, że aktów, które składają się tylko z takich przepisów nie trzeba uchylać, o ile już weszły w życie. W polskich ZTP § 93 ust. 4 stanowi, że „jeżeli w ustawie zmieniającej zamieszczono przepisy przejściowe i dostosowujące albo wyjątkowo zamieszczono przepisy inne niż uchylające, zastępujące lub uzupełniające ustawę zmienianą, nie wystarczy poprzestać na uchyleniu ustawy znowelizowanej, ale uchyla się także ustawę, która ją znowe-

<sup>836</sup> WPP, uwaga nr 18.4 (wtrącenie w nawiasie – G.W.).

<sup>837</sup> Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133.

<sup>838</sup> Czyli nie na etapach nazywanych przez M. Zielińskiego rekonstrukcyjną i percepcyjną fazą wykładni – zob. M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 325–344.

<sup>839</sup> Czyli na etapie nazwanym przez M. Zielińskiego porządkującą fazą wykładni – zob. tamże, s. 319–324.

<sup>840</sup> Wyraża to łacińska paremia *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata* (uchylenie ustawy uchylającej nie wskrzesza ustawy uchylanej).

<sup>841</sup> GL, uwaga nr 3.8.3 (przeł. L. López Sáez).

<sup>842</sup> WPP, uwaga nr 18.6.

<sup>843</sup> § 91 ZTP.

<sup>844</sup> HdR, uwaga nr 675.

lizowała”. A *contrario*, jeśli w ustawie zmieniającej nie zamieszczono przepisów przejściowych i dostosowujących lub innych przepisów niebędących metaprzepisami, to nie trzeba jej później uchylać. Takie „czyste” akty zmieniające i uchylające nie zwiększają zatem liczby obowiązujących w danym kraju przepisów. W niemieckim HdR wyrażono zakaz zamieszczania przepisów przejściowych w aktach zmieniających, ale ponieważ zezwolono na wyjątkowe odstępstwa od tego zakazu, wprowadzono również nakaz porządkowania prawa poprzez usuwanie „pozostałości regulacyjnych” w ramach późniejszych nowelizacji<sup>845</sup>. W braku takich działań, w systemie prawnym z biegiem czasu kumuluje się liczba obowiązujących aktów prawnych, które zawierają tylko szcztąkową, incydentalną regulację, powodując, że system prawny staje się coraz mniej przejrzysty<sup>846</sup>. Jest to jeszcze jeden argument za zasadą koncentracji prawa oraz za przyjęciem zasady, że takie przepisy przejściowe, których skutek nie wyczerpuje się wraz z wejściem w życie aktu zmieniającego, należy zamieszczać nie w aktach zmieniających, lecz w aktach zmienianych.

#### 4.5. Redagowanie przepisów przejściowych i dostosowujących

##### 4.5.1. Uwagi ogólne

Końcowa część aktu normatywnego zawiera przepisy, w których wyraża się zasady stosowania norm ustanowionych w danym akcie. W szczególności chodzi tu o zakres czasowy ich stosowania. Podstawową rolę pełnią w tym zakresie przepisy o wejściu w życie (ewentualnie o wygaśnięciu) oraz przepisy uchylające. Tego typu przepisy wyrażają jednak tylko granice czasowe obowiązywania norm. Odpowiadają zatem jedynie częściowo na pytanie o to, do jakich stosunków prawnych należy stosować normy ustanowione w danym akcie. Zgodnie z zasadą *tempus regit actum* normy ustanowione w danym akcie należy stosować do oceny zdarzeń, które mają miejsce po wejściu w życie, a przed wygaśnięciem lub uchYLENIEM tego aktu<sup>847</sup>. Tymczasem w praktyce akty normatywne nie wchodzą w życie w próżni, lecz w momencie, kiedy cały czas trwają skutki określonych zdarzeń, które miały miejsce w przeszłości, trwają określone postępowania, utrzymują się określone stosunki prawne. Do uregulowania kwestii intertemporalnych, czyli

<sup>845</sup> HdR, uwaga nr 687.

<sup>846</sup> W dniu 19 grudnia 2013 r. w Systemie Informacji Prawnej LEX (w którym co do zasady ustaw zmieniających nie zalicza się do aktów ocenianych co do obowiązywania) na ogólną liczbę 1152 ustaw obowiązujących, aż 283 stanowiły ustawy zmieniające, które zostały ocenione co do obowiązywania, gdyż poza przepisami zmieniającymi zawierają również samodzielne przepisy merytoryczne. Stanowi to niemal 25% tej bazy.

<sup>847</sup> W polskim porządku prawnym zasadę tę powtarza np. art. 620 § 1 Kodeksu spółek handlowych, który stanowi, że „do oceny skutków zdarzeń prawnych stosuje się przepisy obowiązujące w dniu, w którym zdarzenia te nastąpiły”.

kwestii tego, jak wchodzący w życie nowy akt normatywny wpływa na istniejące w danym momencie stosunki prawne, służą przepisy przejściowe, dawniej zwane w Polsce przepisami przechodnimi<sup>848</sup>.

Na płaszczyźnie normatywnej obowiązek stosowania przepisów przejściowych wywodzi się z ogólnych zasad konstytucyjnych, takich jak zasada ochrony praw nabytych<sup>849</sup> czy zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa<sup>850</sup>.

Na płaszczyźnie prakseologicznej należy uznać, że konieczność posłużenia się przepisami przejściowymi zachodzi w każdej sytuacji, w której w praktyce dojdzie do kolizji pomiędzy normami wynikającymi z poprzedniej regulacji a normami wyrażonymi w nowym akcie. Dzieje się tak wtedy, gdy normy te są ze sobą prakseologicznie niezgodne, a jednocześnie istnieją stosunki prawne, które mają charakter trwały, rozpoczęły się w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i trwają również po wejściu w życie nowych przepisów. W polskich zbiorach techniki prawodawczej od samego początku zwracano uwagę na konieczność ustanawiania wyraźnych przepisów przejściowych<sup>851</sup>. Wyraźny nakaz ustanawiania przepisów przejściowych został również wyrażony w niemieckim HdR<sup>852</sup> oraz w unijnym WPP<sup>853</sup>.

<sup>848</sup> Polskie zbiory ZTP od początku, czyli od 1929 r. posługiwały się określeniem „przepisy przejściowe”. Określenie „przepisy przechodnie” nawiązuje do tytułu aktów wprowadzających w życie: Kodeks Napoleona (Ustawa przechodnia, Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego] 1809, t. II, nr 14, s. 84) oraz Kodeks cywilny Królestwa Polskiego (Prawo przechodnie, Dziennik Praw [Królestwa Polskiego] 1825, t. X, nr 41, poz. 291) i to właśnie w ustawach wprowadzających kodeksy cywilne określenie to przetrwało najdłużej – zob. tytuł rozdziału III w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.) oraz tytuł rozdziału 3 w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 297 ze zm.).

<sup>849</sup> Zob. np. wyroki TK: z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 10; z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138; z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144; z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256; z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 42; z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27). Zob. też np.: M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 110–113.

<sup>850</sup> Zob. np.: orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., K 5/96, OTK 1996, nr 4, poz. 30 oraz wyroki TK: z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29; z dnia 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, OTK-A 2003, nr 1, poz. 3; z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 42, z dnia 18 lipca 2006 r., P 6/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 81; z dnia 18 września 2006 r., SK 15/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 106; z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147. Zob. też np.: T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej...*, s. 127–133.

<sup>851</sup> Więcej na ten temat: G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 234–236.

<sup>852</sup> Zob. HdR, uwagi nr 413 i 415.

<sup>853</sup> WPP, uwaga nr 20.

Zgodnie z § 30 polskich ZTP w przepisach przejściowych należy uregulować „wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych”, w szczególności rozstrzygając:

- 1) „sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylenia), skuteczność dokonanych czynności procesowych oraz organy właściwe do zakończenia postępowania i terminy przekazania im spraw”;
- 2) „czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy”;
- 3) „czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów; sprawy te reguluje się tylko w przypadku, gdy nie chce się zachować powstałych uprawnień, obowiązków lub kompetencji albo chce się je zmienić albo też gdy chce się uznać dokonane czynności za bezskuteczne” (w takiej sytuacji należy również rozstrzygnąć „czy i w jakim zakresie” nowe przepisy stosuje się do takich uprawnień, obowiązków oraz czynności);
- 4) „czy i w jakim zakresie utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających”.

Ponadto, w obecnie obowiązujących w Polsce ZTP od przepisów przejściowych odróżnia się przepisy dostosowujące. Zgodnie z § 35 ZTP w przepisach dostosowujących reguluje się takie sprawy, jak: sposób powołania po raz pierwszy organów lub instytucji tworzonych nową ustawą; sposób przekształcenia organów lub instytucji utworzonych na podstawie dotychczasowej ustawy w organy lub instytucje tworzone przez nową ustawę; sposób likwidacji organów lub instytucji znoszonych nową ustawą; zasady zagospodarowania ich mienia oraz uprawnienia i obowiązki ich dotychczasowych pracowników. W przepisach dostosowujących można wyznaczyć termin dostosowania organów lub instytucji do nowej ustawy<sup>854</sup>.

Na tle wszystkich omawianych rodzajów przepisów prawnych, przepisy przejściowe należą do kategorii najmniej zbadanych i jednocześnie najbardziej problematycznych. Teoretycy prawa z niechęcią przyznają nawet, że zgoda panuje jedynie co do tego, że „problemy intertemporalne w prawie w ogóle występują”<sup>855</sup>. Niestety, stan ten znajduje odbicie we współczesnej praktyce

<sup>854</sup> Zob. § 35 ust. 2 ZTP.

<sup>855</sup> Tak np. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2000, s. 29 i T. Pietrzykowski, *Podstawy*

legislacyjnej, gdyż tworzenie wyczerpujących przepisów przejściowych należy do rzadkości. Należy się zgodzić z oceną Ewy Łętowskiej, że „prawo intertemporalne kształtuje się (także w Polsce) w poważnej mierze jako prawo sądowe”, gdyż legislatorzy przejawiają „umiarkowaną aktywność” w opracowywaniu przepisów przejściowych<sup>856</sup>. Obecna sytuacja w zakresie redagowania przepisów przejściowych przypomina zatem sytuację w zakresie redagowania przepisów uchylających sprzed lat; wobec braku wyraźnych rozstrzygnięć dokonywanych przez prawodawcę zarówno sądy, jak i przedstawiciele nauki usiłują wypracować jakieś standardy rozstrzygnięcia kwestii intertemporalnych na etapie wykładni prawa. Nie deprecjonując tych wysiłków, należy podkreślić, że ani w orzecznictwie sądowym, ani w literaturze naukowej nie da się wypracować „obowiązujących” zasad rozstrzygnięcia kwestii intertemporalnych. W dodatku, nawet gdyby w orzecznictwie i nauce prawa wypracowano pewne standardy w tej kwestii, nie można zakładać, że przeciętny odbiorca informacji prawnych będzie dysponował aktualną wiedzą na ten temat. Dlatego należy uznać, że tak jak ostatecznym rozwiązaniem problemów kolizji na płaszczyźnie obowiązywania aktów prawnych nie są reguły kolizyjne wypracowane w nauce prawa i w orzecznictwie, lecz wprowadzanie wyraźnych przepisów uchylających i zmieniających, tak też skutecznym rozwiązaniem problemów intertemporalnych może być jedynie wprowadzanie wyraźnych przepisów przejściowych, a więc wyraźne rozstrzygnięcie tych problemów przez samego prawodawcę<sup>857</sup>.

W niemieckim HdR postuluje się, by w sytuacji, w której przewiduje się, że dana ustawa będzie często nowelizowana, i że za każdym razem podobne regulacje przejściowe będą konieczne, należy, o ile to możliwe, utworzyć stałe przepisy przejściowe<sup>858</sup>. Jako przykład podano ustawę o kosztach sądowych, w której można wprowadzić przepis nakazujący stosowanie przepisów, które obowiązywały w momencie rozpoczęcia danego postępowania<sup>859</sup>.

---

*prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów a problemy stosowania prawa*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 9.

<sup>856</sup> E. Łętowska w: *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, red. E. Łętowska, K. Osajda, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 27.

<sup>857</sup> Coraz częściej domagają się tego sądy – zob. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256; uchwałę SN z dnia 28 września 2000 r., III ZP 21/00, OSNP 2001, nr 2, poz. 30; wyroki WSA we Wrocławiu w wyrokach z dnia 19 grudnia 2006 r., I SA/Wr 1057/06, LEX nr 308405 i I SA/Wr 1058/06, LEX nr 389681; wyroki WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2006 r., III SA/Wa 1453/05, LEX nr 233425 i III SA/Wa 2592/05, LEX nr 233431.

<sup>858</sup> HdR, uwaga nr 423.

<sup>859</sup> Tamże.

Przepisy przejściowe i dostosowujące mogą przybierać postać przepisów merytorycznych lub metaprzepisów<sup>860</sup>. W tym pierwszym przypadku wyrażają one samodzielne normy postępowania odmienne od postanowień zarówno dotychczasowych, jak i nowych<sup>861</sup>. Takie przepisy powiększają pulę przepisów obowiązujących w sposób trwały, wymagają zatem albo określenia, do kiedy obowiązują, albo wyraźnego uchylecia po pewnym czasie. W drugim przypadku wyrażają one zasady stosowania norm wyrażonych w istniejących przepisach, np. nakazując stosowanie przepisów dotychczasowych do postępowań, które rozpoczęły się przed wejściem w życie nowego aktu. Przykładem takich metaprzepisów są przepisy utrzymujące w mocy dotychczasowe akty wykonawcze, które zostaną bardziej szczegółowo omówione w kolejnym punkcie.

Ze względu na ścisły związek pomiędzy przepisami przejściowymi a przepisami o wejściu w życie, zazwyczaj zaleca się, by przepisy przejściowe były wyraźnie wyodrębniane i zamieszczane bezpośrednio przed przepisami końcowymi<sup>862</sup>.

#### 4.5.2. Utrzymywanie w mocy aktów wykonawczych

Utrzymanie w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów nie jest powszechnie stosowanym rozwiązaniem, nawet w tych krajach, w których wyraźnie przyjmuje się, że akty wykonawcze tracą moc wraz z uchyleciem ich podstawy prawnej<sup>863</sup>. Rozwiązanie takie stosuje się np. w Polsce i w prawie unijnym. Służy do tego specjalny rodzaj przepisów przejściowych.

W Polsce przepisy utrzymujące w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie aktu uchylanego przez nowy akt, stosowano niemal od początku istnienia II Rzeczypospolitej<sup>864</sup>. Bardzo szybko pojawiły się również przepisy utrzymujące w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie przepisów zmienianych danym

<sup>860</sup> T. Pietrzykowski, *Podstawy...*, s. 63. Autor ten zamiast określenia „metanorma” używa określenia „normy odsyłające drugiego stopnia”.

<sup>861</sup> Zob. np.: S. Wronkowska, *Zmiany...*, s. 5–6.

<sup>862</sup> Zob. np.: § 15 i § 37 polskich ZTP, uwaga nr 422 w niemieckim HdR oraz uwaga nr 20 unijnego WPP.

<sup>863</sup> Zob. wcześniejsze uwagi na ten temat.

<sup>864</sup> Np. art. 55 ustawy z dnia 2 lipca 1920 r. o zwalczaniu lichwy wojennej (Dz. U. 1920, nr 67, poz. 449) stanowił: „Rozporządzenia, wydane na zasadzie ces. rozp. z 24 marca 1917 (Dz.p.p. Nr 131), tudzież dekretu z 11 stycznia 1919 Dz.Pr. Nr 7 poz. 109, o ile mogły być wydane na zasadzie przepisów ustawy niniejszej przez Radę Ministrów (Ministra Aprowizacji), zachowują nadal moc prawną, dopóki nie zostaną uchylone w sposób, przewidziany w art. 2 i 3; przekroczenia tych rozporządzeń będą karane w sposób, określony dotychczasowymi przepisami, o ile czyn ten niniejszą ustawą nie jest zastrzeżony właściwości sądów”.

aktem<sup>865</sup>. Omawiana praktyka znacząco wyprzedzała ustalenie ogólnych zasad redagowania tego typu przepisów upoważniających, a nawet jakiegokolwiek opublikowane ustalenia doktryny<sup>866</sup>. W ZTP z 1929 r. omawiana kwestia nie była jeszcze uregulowana, zaś w ZTP z 1939 r. została uregulowana, ale w zupełnie inny sposób, niż to wynikało z istniejącej praktyki. O utrzymaniu w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych miał decydować organ upoważniony do wykonania aktu, a nie ustawodawca w samej ustawie<sup>867</sup>. Dopiero w 1961 r. kwestię utrzymywania w mocy aktów wykonawczych uregulowano w ZTP w sposób zgodny z istniejącą praktyką, ale stosowanie takich przepisów przejściowych przewidywano tylko w sytuacji uchylenia całej ustawy<sup>868</sup>. W ZTP z 1991 r. rozszerzono dopuszczalność stosowania takiego przepisu przejściowego również na sytuacje, w których nie uchyla się całej dotychczasowej ustawy, lecz jedynie uchyla lub

<sup>865</sup> Przykładowo art. 14 ustawy z dnia 5 sierpnia 1922 r. w przedmiocie zmian w ustawie z dnia 2 lipca 1920 r. o zwalczaniu lichwy wojennej (Dz. U. Nr 69, poz. 618) stanowił: „Rozporządzenia wydane na zasadzie art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1920 r. (Dz. U. R. P. № 67, poz. 449) i przepisów dawniejszych w tym przedmiocie, zachowują nadal moc prawną, o ile mogłyby być wydane na zasadzie art. 2 niniejszej ustawy – a to aż do czasu ich uchylenia w sposób, przewidziany w art. 2 i 3 niniejszej ustawy; przekroczenia tych rozporządzeń będą karane w sposób, określony dotychczasowymi przepisami (z zastosowaniem jednak art. 5 niniejszej ustawy), o ile czyn ten niniejszą ustawą nie jest zastrzeżony właściwości sądów”.

<sup>866</sup> J. Aker, udzielając twierdzącej odpowiedzi na pytanie o to, czy traci moc rozporządzenie wydane na podstawie przepisu ustawowego, który został uchylony przez przepisy nowej ustawy zawierającej identyczne upoważnienie, zastrzegł, że zasada ta „doznaje tylko wtedy wyjątku, potwierdzającego w sposób dobitny regułę, jeżeli ustawodawca przy wydawaniu nowego źródła wyraźnie utrzyma w mocy rozporządzenie, wydane na podstawie normy, którą równocześnie znosi” – zob. J. Aker, *Zgąśnienie...*, s. 13.

<sup>867</sup> Rozwiązanie to zawarte było w § 69, który miał następujące brzmienie:

„1. Rozporządzenia wykonawcze, wydane na podstawie aktu ustawodawczego, który następnie został uchylony, upadają wraz z samym aktem. Jeżeli trzeba utrzymać moc rozporządzeń, a przepisy nowego aktu ustawodawczego nie stoją temu na przeszkodzie, należy równocześnie w wejściem w życie tego aktu ogłosić na jego podstawie rozporządzenie, utrzymujące w mocy poprzednie przepisy wykonawcze.

2. Przepis o utrzymaniu w mocy przepisów, które były oparte na uchylonym akcie ustawodawczym, może brzmieć jak następuje: «Przepisy, zawarte w rozporządzeniu (ach)... zachowują moc obowiązującą do czasu wydania nowych rozporządzeń wykonawczych.»”.

<sup>868</sup> § 81 ust. 2 ZTP z 1961 r. stanowił:

„Jeżeli należy utrzymać choćby czasowo moc aktów wykonawczych wydanych na podstawie uchylonego aktu ustawodawczego, a przepisy nowego aktu nie stoją temu na przeszkodzie, należy w przepisach przejściowych nowego aktu ustawodawczego utrzymać w mocy wszystkie lub niektóre przepisy wykonawcze oparte na uchylonym akcie, np. przez zamieszczenie klauzuli ogólnej: «Dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu: wydania nowych przepisów wykonawczych». Można również utrzymać tymczasowo w mocy tylko niektóre przepisy wykonawcze do czasu wydania przepisów przewidzianych w określonych artykułach nowego aktu ustawodawczego”.

zmienia przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego<sup>869</sup>. Takie rozwiązanie przewiduje się również współcześnie<sup>870</sup>.

O ile wobec rozwiązania polegającego na tym, że w przepisach przejściowych ustawy utrzymuje się w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających, które mają swoich „następców”, trudno sformułować jakieś istotne zastrzeżenia<sup>871</sup>, o tyle przyjęty współcześnie w Polsce sposób redagowania takich przepisów przejściowych należy skrytykować.

Za najpoważniejszą wadę omawianego typu przepisów przejściowych należy uznać to, że akty wykonawcze powołuje się w sposób pośredni i ogólnikowy, wskazując przepis, na podstawie którego były wydane. Podobne rozwiązania spotyka się niekiedy w prawie UE<sup>872</sup>. W polskiej literaturze rozwiązanie to krytykował

<sup>869</sup> Zob. § 23 ust. 2–4 ZTP z 1991 r., który stanowiły:

„2. Jeżeli zamierza się zachować czasowo w mocy akt wykonawczy, o którym mowa w ust. 1, 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».

3. W ustawie pozostawiającej czasowo w mocy dotychczasowy akt wykonawczy należy wyznaczyć organowi upoważnionemu termin, do którego ma on obowiązek wydać nowy akt wykonawczy.

4. Zamieszczenie przepisu, o którym mowa w ust. 2, jest dopuszczalne jedynie w ustawie uchylającej ustawę, do której dane przepisy wykonawcze zostały wydane, a nie jest dopuszczalne w kolejnych ustawach uchylających”.

<sup>870</sup> Zob. § 33 ZTP z 2002 r., który stanowi:

„1. Jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: «Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. ... ustawy ... (tytuł dotychczasowej ustawy) zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych na podstawie art. ... ustawy».

2. Nie zachowuje się czasowo w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego.

3. Rozwiązanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się tylko w ustawie uchylającej albo ustawie zmieniającej ustawę, na podstawie której został wydany dotychczasowy akt wykonawczy. Rozwiązania tego nie stosuje się w kolejnych ustawach, które uchylają albo zmieniają ustawę uchylającą albo ustawę zmieniającą.

4. W ustawie pozostawiającej czasowo w mocy dotychczasowy akt wykonawczy można wyznaczyć organowi upoważnionemu termin, do którego ma on obowiązek wydać nowy akt wykonawczy”.

<sup>871</sup> Podobnego zdania jest polski Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 31 sierpnia 2006 r. stwierdził, że „rozwiązanie, polegające na czasowym zachowaniu w mocy aktów wykonawczych, powinno być stosowane wyjątkowo, ale nie jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy pozwala to na wykonanie przepisów ustawy, a dotychczasowe akty wykonawcze nie są sprzeczne z nową albo nowelizowaną ustawą. Rozwiązanie to ma charakter przejściowy i ma na celu zapewnienie organom państwowym odpowiedniego czasu na wydanie nowych aktów wykonawczych” (K 25/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 96).

<sup>872</sup> Zob. np.: art. 43 ust. 2 decyzji Rady z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, Dz. Urz. UE L Nr 224, s. 19, polskie wydanie specjalne rozdział 3, t. 10, s. 128.



m.in. P. Zaręba. Autor ten w całym ustawodawstwie z lat 1944–1983 znalazł tylko 6 przypadków, w których akt wykonawczy został utrzymany w mocy przepisem przejściowym wyraźnie i bezpośrednio wskazującym ten akt<sup>873</sup>. P. Zaręba uznał, że sposób utrzymywania w mocy aktów wykonawczych jest jednym ze źródeł „wątpliwości co do obowiązującego stanu prawnego”<sup>874</sup>.

Krytyka ta jest uzasadniona i prowadzi do wniosku, że jeśli ustawodawca decyduje się na utrzymanie w mocy aktów wykonawczych, co jest rozwiązaniem stanowiącym wyjątek od ogólnej zasady, powinien to robić w sposób wyraźny i bezpośredni. Przepis utrzymujący w mocy dany akt normatywny powinien powoływać go przy użyciu standardowych metod powoływania aktów normatywnych, zwłaszcza, że § 161 ust. 1 polskich ZTP stanowi wyraźnie, że zasady przytaczania tytułów aktów normatywnych, wraz z oznaczeniem dzienników urzędowych, w których zostały one ogłoszone, wyrażone w § 158, stosuje się również w przepisach przejściowych. O tym, że w omawianym typie przepisów przejściowych można powoływać utrzymywane w mocy akty wykonawcze w sposób wyraźny i bezpośredni, świadczy chociażby art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin<sup>875</sup>, w którym utrzymywane w mocy rozporządzenie zostało powołane w taki sposób<sup>876</sup>. Tak zredagowany przepis przejściowy, utrzymujący w mocy dotychczasowy akt wykonawczy, jest znacznie bardziej czytelny i w znacznie mniejszym stopniu może powodować wątpliwości co do obowiązywania tego aktu wykonawczego<sup>877</sup>.

Druga kwestia zasługująca na krytykę w obecnej praktyce redagowania omawianego rodzaju przepisów przejściowych to wprowadzanie do nich klauzul terminowych. Jest to rozwiązanie, którego nie przewidują ZTP, ale często się je spotyka w polskiej praktyce ustawodawczej. Polega ono na tym, że akty wykonawcze są utrzymywane w mocy tylko na określony czas, po upływie którego

<sup>873</sup> P. Zaręba, *Utrata...*, s. 96.

<sup>874</sup> P. Zaręba, *Ustalenie...*, s. 167.

<sup>875</sup> Dz. U. Nr 23, poz. 99.

<sup>876</sup> Przepis ten stanowi:

„Do czasu wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 28 ust. 5 niniejszej ustawy, zachowuje moc rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 15 kwietnia 1975 r. w sprawie organizacji i zasad działania Komisji Odwoławczej do Spraw Emerytalnych oraz trybu postępowania przed Komisją (Dz. U. Nr 14, poz. 84)”.

<sup>877</sup> Postulowane powyżej rozwiązanie może się nie sprawdzić w przypadku utrzymywania w mocy aktów prawa miejscowego, których jest bardzo dużo. Rządowe i parlamentarne służby legislacyjne mogą mieć trudności z ustaleniem pełnej listy obowiązujących aktów prawa miejscowego wykonujących określony przepis ustawowy. Dlatego w odniesieniu do tej kategorii aktów wykonawczych można zaaprobować stosowanie dotychczasowego sposobu redagowania przepisu przejściowego utrzymującego je w mocy.

przestają obowiązywać. Tego typu klauzule terminowe są stosowane, by zdyscyplinować organy odpowiedzialne za wydanie aktu wykonawczego. Badania przeprowadzone w tej kwestii ukazały jednak, że opinia, „zgodnie z którą zastosowanie przez ustawodawcę klauzuli terminowej drugiego typu skuteczniej skłania organy obowiązane do wydawania rozporządzeń do terminowego wywiązywania się z nałożonych na nie obowiązków”, jest wprawdzie powszechna, ale fałszywa<sup>878</sup>. Z tego powodu w literaturze krytykuje się stosowanie omawianego typu klauzul terminowych, gdyż po upływie terminu wyznaczonego przez taką klauzulę w przepisie przejściowym dotychczasowy akt wykonawczy przestaje obowiązywać, nawet jeśli do tego czasu właściwy organ nie wydał nowego. W efekcie w systemie prawnym powstaje luka „uniemożliwiająca jego sprawne funkcjonowanie”<sup>879</sup>.

Ostatnią część uwag krytycznych należy odnieść nie do sposobu redagowania omawianego typu przepisów przejściowych, lecz do zasadności ich stosowania w ustawach zmieniających. W większości przypadków zmian przepisów upoważniających omawiany przepis przejściowy jest bowiem bezprzedmiotowy i jego zastosowanie raczej utrudnia niż ułatwia zrozumienie skutków danej nowelizacji. Dzieje się tak szczególnie w tych przypadkach, w których zmiana ma charakter redakcyjny, a nie merytoryczny. Taka zmiana nie prowadzi do utraty mocy przez dotychczasowy akt wykonawczy, a więc wprowadzanie do ustawy zmieniającej przepisu przejściowego utrzymującego w mocy ten akt jest bezprzedmiotowe i może prowadzić do nieporozumień. Jeśli w takim przepisie przejściowym zostanie na dodatek zamieszczona klauzula terminowa, to efekt może być paradoksalny, odwrotny od zamierzonego przez prawodawcę. Akt wykonawczy, który został wydany na podstawie przepisu zmienionego tylko redakcyjnie, a nie merytorycznie, nie utracił mocy w wyniku samej nowelizacji, utraci ją dopiero wraz z upływem terminu wyznaczonego w przepisie, którego głównym zadaniem było utrzymanie go w mocy<sup>880</sup>.

Bezprzedmiotowe jest również stosowanie przepisu przejściowego utrzymującego w mocy akt wykonawczy w ustawie zmieniającej, jeśli zmiana polegała na zmianie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym, albo na zmianie wytycznych. W takim bowiem przypadku, niezależnie od

<sup>878</sup> M. Jędraszek, *Źródła prawa: rozporządzenia. Terminowość wydawania aktów wykonawczych*, PL 2001, nr 2, s. 39.

<sup>879</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 97.

<sup>880</sup> Taki zabieg był właśnie przyczyną wątpliwości co do obowiązywania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. Nr 15, poz. 64), o czym była mowa w przypisie nr 810.

tego, czy przyjmuje się, że akt wykonawczy traci moc w całości<sup>881</sup>, czy też tylko w tej części, w której stał się niezgodny ze zmienionym przepisem upoważniającym<sup>882</sup>, skutek ten jest bezpośrednim następstwem zmiany oraz relacji, jaką pomiędzy przepisem upoważniającym a aktem wykonawczym wyznacza Konstytucja. Następuje on niezależnie od tego, czy w ustawie zmieniającej znalazł się przepis przejściowy omawianego typu<sup>883</sup>. Z punktu widzenia odbiorców informacji w takich przypadkach znacznie bardziej przydatnym rozwiązaniem jest zamieszczenie w ustawie zmieniającej przepisów zmieniających rozporządzenie, w których dostosowuje się je do zmian w przepisie upoważniającym. Rozwiązanie takie stosuje się w Niemczech. Ustawodawca może dostosować rozporządzenie do nowelizowanej ustawy<sup>884</sup>, ale tylko w zakresie wynikającym ze zmian dokonywanych przez niego w przepisach ustawowych. Niedopuszczalna jest nowelizacja rozporządzenia przez ustawodawcę niezwiązana z określonymi zmianami rozwiązań ustawowych<sup>885</sup> oraz wydanie zupełnie nowego rozporządzenia przez ustawodawcę<sup>886</sup>. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których został znowelizowany przepis upoważniający do wydania danego rozporządzenia<sup>887</sup>. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, by takie rozwiązanie stosować również w Polsce.

Zastosowanie przepisu przejściowego utrzymującego w mocy akt wykonawczy w ustawie zmieniającej jest natomiast przydatne w sytuacji, w której norma upoważniająca do wydania danego aktu wykonawczego została „przeniesiona” do innego przepisu tej lub innej ustawy<sup>888</sup>. W takiej bowiem sytuacji od potencjalnego odbiorcy informacji, który chciałby zweryfikować, czy obowiązuje określony akt wykonawczy, można jedynie wymagać, by przeszedł losy podstawy prawnej tego aktu wynikające z obowiązujących przepisów. W tym celu należy rozpocząć od ustalenia podstawy tego aktu (opisanej na jego początku). Gdy okazuje się, że obecna wersja wskazanego tam przepisu nie zawiera upoważnie-

<sup>881</sup> Takie stanowisko zostało wyrażone w § 32 ust. 2 ZTP. Popiera je, jak się wydaje, M. Zajęcki – zob. tegoż, *O niezgodności aktu wykonawczego z ustawą*, PiP 2011, nr 12, s. 96.

<sup>882</sup> G. Wierczyński, *O wpływie nowelizacji upoważnienia ustawowego na obowiązywanie aktów wykonawczych – raz jeszcze*, PiP 2012, nr 6, s. 98.

<sup>883</sup> Zob. też: G. Wierczyński, *Glosa do wyroku TK: z dnia 14 lutego 2006 r., P 22/05 oraz z dnia 31 sierpnia 2006 r., K 25/06*, PS 2008, nr 1, s. 161.

<sup>884</sup> Zob. HdR, uwaga nr 690 i nast.

<sup>885</sup> Tamże, uwaga nr 691.

<sup>886</sup> Tamże, uwaga nr 693.

<sup>887</sup> Tamże, uwaga nr 692.

<sup>888</sup> Zob. np. analizę takiego przypadku: G. Wierczyński, *Wpływ przeniesienia przepisu upoważniającego na obowiązywanie aktu wykonawczego wydanego na jego podstawie. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lutego 2009 r., II SA/Go 832/08*, GSP-PO 2009, nr 2, s. 177.

nia do wydania tego aktu, należy sprawdzić ustawę zmieniającą, w wyniku której przepis ten uległ zmianie. Jeśli w jego przepisach przejściowych nie ma postanowienia, że badany akt wykonawczy wydany na podstawie przepisu zmienionego tą ustawą utrzymuje moc obowiązującą, odbiorca informacji ma prawo założyć, że ustawodawca uchylił upoważnienie do wydania tego aktu, czego konsekwencją jest utrata mocy przez ten akt. Nie można od odbiorcy informacji wymagać, że na własną rękę „odkryje”, iż norma upoważniająca została przeniesiona do innego przepisu.

Zastosowanie przepisu przejściowego utrzymującego w mocy akt wykonawczy w ustawie zmieniającej jest też niezbędne w sytuacji, gdy zmianie uległ organ upoważniony do wydania danego aktu albo rodzaj tego aktu. O ile zmiany te nie doprowadziły do zmiany konstytucyjnej kategorii aktu wykonawczego<sup>889</sup>, ustawodawca może postanowić, że dotychczasowe akty warto pozostawić w mocy do czasu wydania nowych aktów wykonawczych, ale warunkiem skuteczności takiego postanowienia jest wprowadzenie wyraźnego przepisu przejściowego<sup>890</sup>.

## 4.6. Redagowanie przepisów końcowych

### 4.6.1. Uwagi ogólne

Końcowa część aktu prawnego służy wspólnie do regulowania kwestii związanych z obowiązywaniem. Przede wszystkim rozstrzyga się w tym miejscu, od kiedy dany akt zacznie obowiązywać. Jeśli w momencie ustanawiania danego aktu wiadomo, że akt ten ma mieć charakter tymczasowy, wówczas wraz z przepisem o wejściu w życie zamieszcza się przepis o wygaśnięciu jego mocy. W wielu krajach prawa stanowionego do przepisów końcowych zalicza się również przepisy uchylające, o których była już mowa w jednym z poprzednich punktów.

---

<sup>889</sup> W praktyce w Polsce dotyczy to tylko zmiany upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego lub aktu wewnętrznie obowiązującego, gdyż w przypadku rozporządzeń rodzaj aktu jest tożsamy z kategorią konstytucyjną – więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, *Utrata...*, s. 53–56.

<sup>890</sup> Wprawdzie z § 32 ust. 3 ZTP stanowi, że „jeżeli zmiana treści przepisu upoważniającego polega na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą”, ale jest to przepis zbyt niskiej rangi, żeby wywołać określony w nim skutek – więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, *Wpływ zmiany organu upoważnionego do wydania rozporządzenia na obowiązywanie tego rozporządzenia. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2009 r., I OSK 495/09, GSP-PO 2010, nr 1, s. 191.*

#### 4.6.2. Przepisy o wejściu w życie

Współcześnie przyjmuje się, że każdy akt normatywny powinien posiadać przepis określający jego wejście w życie<sup>891</sup>. W niemieckim HdR podkreślono, że wyznaczenie tej daty jest obligatoryjnym elementem ustanawiania aktu normatywnego<sup>892</sup>. Choć bowiem w większości krajów obowiązują przepisy, które określają kiedy wchodzi w życie akt, w którym nie określono jego daty wejścia w życie<sup>893</sup>, nie należy zakładać, że przeciętny odbiorca ma świadomość istnienia takich przepisów i ich treści.

Określenie, od kiedy zaczynają obowiązywać normy ustanowione w danym akcie, jest jedną z najważniejszych kwestii uregulowanych w tym akcie, dlatego dla tej czynności rezerwuje się ostatni przepis tego aktu<sup>894</sup>. W niemieckim HdR podkreśla się, że w ten sposób „zapewnia się odniesienie się przepisów o wejściu w życie do całej ustawy”<sup>895</sup>.

Moment wejścia w życie danego aktu należy określać w sposób tak precyzyjny, jak to możliwe<sup>896</sup>. Na określenie skutku (początku obowiązywania) używa się ściśle określonych formuł, mających swoje oparcie w wieloletniej tradycji. W Polsce początek obowiązywania aktów normatywnych tradycyjnie określa się „wejściem w życie”. Określenie to pochodzi jeszcze z prawodawstwa okresu zaborów. W wielu krajach początek obowiązywania aktów normatywnych określa się formułą „wejście w moc”<sup>897</sup>. Moment wejścia w życie w większości krajów określa się poprzez podanie określonej daty lub precyzyjne określenie okresu *vacatio legis*, czyli okresu, jaki ma upłynąć pomiędzy dniem ogłoszenia a dniem wejścia

---

<sup>891</sup> Zasada ta wykształcała się na przestrzeni XIX w. Na początku tego wieku większość aktów jeszcze nie miała odrębnych przepisów o wejściu w życie, zaś pod koniec – większość miała już tego typu przepisy. Współcześnie w Polsce § 43 ZTP wyraźnie stanowi, że „w ustawie zamieszcza się przepis określający termin jej wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej”. Wyraźny nakaz zamieszczania w każdej ustawie przepisu o wejściu w życie jest też sformułowany w niemieckim HdR – zob. uwaga nr 439.

<sup>892</sup> HdR, uwaga nr 440.

<sup>893</sup> Zob. np.: art. 82 ust. 2 zdanie drugie niemieckiej Ustawy Zasadniczej, art. 4 ust. 1 polskiej ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 297 Traktatu o funkcjonowaniu UE, art. 1 francuskiego Kodeksu cywilnego, art. 73 Konstytucji Włoch, czy art. 49 Konstytucji Austrii.

<sup>894</sup> Zob. np.: § 38 ust. 1 pkt 2 polskich ZTP, uwaga nr 443 w niemieckim HdR, uwaga nr 15.1. w unijnym WPP, uwaga nr 3.8.1 we francuskim GL.

<sup>895</sup> HdR, uwaga nr 443 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>896</sup> Tak np. HdR, uwaga nr 444.

<sup>897</sup> Zob. np.: niemieckie i austriackie „*inkrafttreten*”, francuskie „*entrée en vigueur*”, czy angielskie „*entry into force*”.

w życie. Długość trwania *vacatio legis* zazwyczaj wyznacza się poprzez wskazanie określonej liczby dni (ewentualnie tygodni, miesięcy lub lat)<sup>898</sup>.

Ustalając datę wejścia w życie, należy pamiętać, że zwrot „wchodzi w życie z dniem” oznacza, że dany akt normatywny zaczyna obowiązywać z początkiem wskazanego dnia<sup>899</sup>. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy z określonych powodów prawodawca decyduje się na wprowadzenie danego aktu w życie bez jakiegokolwiek *vacatio legis*. Jeśli akt normatywny ma zacząć obowiązywać bezpośrednio po jego ogłoszeniu, a zaczyna obowiązywać z początkiem dnia, to dniem tym może być najwcześniej dzień następujący po dniu ogłoszenia. Dzienniki urzędowe nie ukazują się bowiem z początkiem danego dnia, lecz zazwyczaj po upływie kilku a nawet kilkunastu godzin<sup>900</sup>. S. Wronkowska i M. Zieliński zauważają, że „wyznaczenie dnia wejścia w życie ustawy na dzień jej ogłoszenia oznacza w praktyce, że należy stosować normy, które nie są jeszcze znane”<sup>901</sup>, ale w ich stanowisku brakuje wyraźnego stwierdzenia, że takie rozwiązanie stanowi naruszenie art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>902</sup>. W niemieckim HdR podkreśla się, że użycie sformułowania „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia” oznacza nadanie danemu aktowi wstecznej mocy obowiązującej<sup>903</sup>. Nieco mniej restrykcyjne pod tym względem są rozwiązania przyjęte we Francji i w Unii Europejskiej. W art. 1 francuskiego kodeksu cywilnego jako zasadę przyjmuje się, że akty normatywne wchodzi w życie najwcześniej w dniu następującym po dniu ogłoszenia, ale w „nagłych przypadkach” dopuszcza się wprowadzanie aktu w życie z dniem jego ogłoszenia<sup>904</sup>. Podobnie jest w unijnym WPP, który jako zasadę wskazuje, że dwudziestodniowe *vacatio legis* może być skrócone do trzydniowego, ale jednocześnie wskazuje, że „w celu uniknięcia luki prawnej lub praktyk spekulacyjnych” można dany akt wprowadzić w życie z dniem publikacji lub w następnym dniu roboczym<sup>905</sup>. Na tle powyższych rozważań najbardziej krytyczne uwagi należy jednak

<sup>898</sup> W Polsce sposoby formułowania przepisu o wejściu w życie są wyliczone w § 45 ust. 1 ZTP, a sposób obliczania momentu wejścia w życie został unormowany w art. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

<sup>899</sup> Tak np. HdR, uwaga nr 445. W polskiej literaturze stanowisko takie zajął np.: S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w PRL*, PiP 1959, nr 1, s. 20.

<sup>900</sup> Na stronie internetowej polskiego Dziennika Ustaw pierwotnie podawano nie tylko datę, ale również godzinę ogłoszenia. Z informacji na temat numerów z 2011 r. wynikało, że większość została opublikowana w godzinach popołudniowych, a nawet wieczornych. Jednym ze skrajnych przypadków był numer 60 Dziennika Ustaw z 2011 r., który został opublikowany o godz. 23:57.

<sup>901</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 115.

<sup>902</sup> Przepis ten stanowi, że „warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”.

<sup>903</sup> HdR, uwaga nr 445.

<sup>904</sup> Zob. też: GL, uwaga nr 3.8.1.

<sup>905</sup> WPP, uwagi nr 20.4–20.7.

odnieć w stosunku do rozwiązań przyjętych w Polsce, gdyż w obowiązujących ZTP wyznaczanie dnia wejścia w życie na dzień ogłoszenia danego aktu normatywnego jest traktowane jako jedno z rozwiązań standardowych<sup>906</sup>. Rozwiązanie to od lat jest krytykowane w polskiej literaturze, nie tylko dotyczącej zasad tworzenia prawa<sup>907</sup>, ale również dotyczącej prawa karnego<sup>908</sup>.

Przyjęcie zasady, że moment wejścia w życie określa się poprzez podanie określonej daty lub precyzyjne określenie okresu *vacatio legis*, oznacza m.in., że wejścia w życie nie uzależnia się od wystąpienia jakiegoś zdarzenia przyszłego. Podkreślono to np. w § 46 polskich ZTP. Uzależnianie wejścia w życie od wystąpienia określonego zdarzenia nie jest potrzebne, gdy zdarzenie to jest jedną z przesłanek stosowania norm wyrażonych w danym akcie. W takiej sytuacji akt wchodzi w życie, ale znajdzie zastosowanie dopiero wtedy, gdy dojdzie do określonego zdarzenia. Sporadycznie jednak chodzi o zdarzenie, które nie jest przesłanką stosowania danego aktu, data jego wystąpienia nie jest znana w chwili stanowienia danego aktu, a akt ten ma zacząć obowiązywać właśnie od tego momentu. Taką wyjątkową sytuacją jest np. przystępowanie danego kraju do organizacji takiej jak Unia Europejska<sup>909</sup>. W tym wyjątkowym przypadku prawodawca musi sformułować przepis o wejściu w życie poprzez powołanie się na wystąpienie określonego zdarzenia. Wyjątek tego typu dopuszczają zarówno unijny WPP, polskie ZTP jak i niemiecki HdR. W WPP zastrzega się jedynie, że „wejście w życie aktu nie może być uzależnione od spełnienia warunku, o którym obywatele nie mogą uzyskać informacji”<sup>910</sup>. W ZTP dopuszcza się stosowanie takiego rozwiązania pod warunkiem, że „termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej”<sup>911</sup>. Najdokładniej opisano to zagadnienie w HdR – omawiane rozwiązanie

<sup>906</sup> Zob. § 45 ust. 1 pkt 5. Rozwiązanie takie przewidywano już w ZTP z 1929 r., przy czym w ZTP z 1939 r. stwierdzano, że jest to „forma niepożądana”, zaś w ZTP z 1991 r. podkreślano, że należy ją stosować tylko „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”. Współczesne ZTP nie zawierają żadnych takich zastrzeżeń.

<sup>907</sup> Zob. np.: A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności prawa*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 1–2, s. 98; G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 119.

<sup>908</sup> Zob. np.: J. Kochanowski, *Z zagadnień ogłoszenia ustawy karnej*, „Studia Iuridica” 1992, t. XIX, s. 143; M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, PWN, Warszawa 1994, s. 74; W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 203.

<sup>909</sup> W niemieckim HdR mówi się o zdarzeniach rzeczywistych, takich jak uruchomienie środków pieniężnych należących do określonego funduszu pomocowego oraz o zdarzeniach prawnych, takich jak zawarcie traktatu międzynarodowego, wejście w życie aktu normatywnego – HdR, uwaga nr 452.

<sup>910</sup> WPP, uwaga nr 20.3.5.

<sup>911</sup> Zob. § 46 ust. 3 ZTP.

dopuszcza się, gdy wystąpienie danego zdarzenia będzie „dla użytkowników prawa jednoznacznie rozpoznawalne”<sup>912</sup>. W sytuacji, w której „dla ogółu zdarzenie owo było niedostrzegalne, tak że faktyczny moment wejścia w życie byłby niejasny”, w przepisie o wejściu w życie należy nakazać określone mu organowi „urzędową obserwację i ogłoszenie komunikatu o wystąpieniu warunku”<sup>913</sup>.

Akty normatywne powinny wchodzić w życie w całości w jednym terminie. Wynika to z opisanego w poprzednim rozdziale znaczenia aktów normatywnych jako wyodrębnionych komunikatów w całym systemie prawnym. Z tego punktu widzenia lepszym rozwiązaniem jest wprowadzanie takich komunikatów w całości w jednym terminie, co „sprzyja przejrzystości stanu prawnego”<sup>914</sup>. Dlatego polskie ZTP w § 44 przewidują, że „ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie”, a wyjątek przewidują jedynie dla przepisów zmieniających, uchylających, przejściowych i dostosowujących. W niemieckim HdR wyjątkowo dopuszcza się zróżnicowanie dat wejścia w życie, ale zastrzega się, że prawodawca może się na takie rozwiązanie zdecydować tylko wtedy, gdy „podzbiory przepisów wchodzące w życie wcześniej dają się do pewnego momentu stosować samodzielnie”<sup>915</sup>.

Jak każde inne przepisy, również przepis o wejściu w życie powinien być sformułowany w sposób możliwie czytelny. Jedną z przyczyn zaburzeń czytelności przepisu o wejściu w życie jest wyrażanie w nim kilku, wzajemnie sprzecznych norm prawnych. Dotyczy to w szczególności przypadków tzw. wejścia w życie „z wsteczną mocą obowiązującą”. Rozwiązanie takie wyjątkowo dopuszcza się zarówno w prawie unijnym<sup>916</sup>, jak i w prawie francuskim<sup>917</sup>, niemieckim<sup>918</sup>, i polskim<sup>919</sup>. W polskich ZTP zaleca się, by przepis nadający moc wsteczną ustawie lub jej części formułować następująco: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... i ma zastosowanie do zdarzeń (stanów rzeczy) ..., które powstały przed dniem ...” albo „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... i ma zastosowanie również do zdarzeń (stanów rzeczy) ..., które powstały przed dniem ...”; albo też „Ustawa wchodzi w życie z dniem ..., z mocą od dnia ...”. Dwie pierwsze formuły wyraźnie zdradzają, że chodzi o uregulowanie kwestii intertemporalnych, dlatego nie powinno być wątpliwości, że właściwym miejscem byłyby w tym przypadku przepisy przejściowe, a nie – przepis o wejściu w życie. Natomiast ostatnia formuła powinna być niedopuszczalna, gdyż nie jest zrozumiała. Różnymi słowami wyraża

<sup>912</sup> HdR, uwaga nr 453 (przeł. B. Kwiatkowska, G. Wierczyński).

<sup>913</sup> Tamże.

<sup>914</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 117.

<sup>915</sup> HdR, uwaga nr 455.

<sup>916</sup> Zob. WPP, uwagi nr 20.8 i 20.9.

<sup>917</sup> Zob.: GL, uwaga nr 3.8.1.

<sup>918</sup> Zob.: HdR, uwagi nr 465–468.

<sup>919</sup> Zob.: § 51 ZTP.



dwie, wzajemnie wykluczające się normy dotyczące początku obowiązywania<sup>920</sup>. To, że rozwiązanie takie znalazło się w ZTP z 2002 r. budzi zdziwienie, gdyż już w 1995 r. polski Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że technika legislacyjna polegająca na rozdzieleniu pojęcia „wejście w życie” od „nabrania mocy obowiązującej, z mocą wsteczną” jest wadliwa<sup>921</sup>. Rok później podobnie wypowiedział się polski Sąd Najwyższy<sup>922</sup>. Szczególnie rażącym błędem jest wprowadzanie takiego rozróżnienia w stosunku do przepisów zmieniających, gdyż mają one inny charakter niż przepisy merytoryczne<sup>923</sup>. Również w każdym innym przypadku, w którym wprowadzane w życie przepisy mają mieć zastosowanie do zdarzeń sprzed ich ogłoszenia, za poprawny sposób należy uznać uregulowanie tej kwestii w przepisach przejściowych, a nie w przepisach o wejściu w życie. W przepisach końcowych nie należy zamieszczać przepisów innego rodzaju<sup>924</sup>, w tym również przepisów przejściowych, nawet jeżeli przepisy przejściowe i końcowe zostały zamieszczone w jednym rozdziale<sup>925</sup>.

W prawie unijnym, głównie w przypadku dyrektyw, istnieje uzasadnienie dla odróżniania w przepisach końcowych momentu wejścia w życie danego aktu normatywnego i momentu, od którego nakazuje się stosowanie norm w nim wyrażonych. W unijnym WPP podkreśla się, że „szczególnie w przypadku dyrektyw mających na celu zapewnienie swobodnego przepływu osób, towarów i usług, aby zapobiec powstawaniu nowych barier na skutek różnic w terminie rozpoczęcia stosowania przepisów przez państwa członkowskie w okresie przeznaczonym na transpozycję, należy wskazać datę, od której mają być stosowane przepisy krajowe”<sup>926</sup>. Zalecany w WPP sposób redagowania przepisów wprowadzających takie rozwiązanie<sup>927</sup> pozwala na uniknięcie wątpliwości co do znaczenia obu tych przepisów – przepisu o wejściu w życie i przepisu o dacie wykonania dyrektywy.

<sup>920</sup> G. Wierczyński, „Obowiązywanie”..., s. 111.

<sup>921</sup> Orzeczenie z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12.

<sup>922</sup> Uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8.

<sup>923</sup> Zob. np.: wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 września 2010 r., II SA/Kr 734/10, LEX nr 863901.

<sup>924</sup> Tak wyraźnie stanowi § 38 ust. 2 ZTP.

<sup>925</sup> W Polsce zezwala na to wyjątkowo § 53 ZTP, gdy przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe nie są liczne.

<sup>926</sup> WPP, uwaga nr 20.17.

<sup>927</sup> W WPP przewidziano dwa rodzaje takich przepisów: „Państwa członkowskie [przyjmują środki] [wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne] niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do (...)” (uwaga nr 20.16) oraz „Państwa członkowskie przyjmują i publikują przed (...) przepisy niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję. Państwa członkowskie stosują te przepisy od (...)” (uwaga nr 20.17).

Służy temu również zalecenie, by przepisów tych nie łączyć, i przepisy dotyczące wykonania dyrektywy zamieszczać w artykule poprzedzającym artykuł określający wejście w życie lub określający adresatów<sup>928</sup>. Omawiany przepis dotyczący wykonania dyrektywy należy traktować jak szczególny typ przepisu przejściowego, a nie jak odmianę przepisu końcowego.

#### 4.6.3. Przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej

Dbłość o przejrzystość systemu prawnego wymaga m.in., by w aktach, które z założenia nie mają obowiązywać na czas nieokreślony, prawodawca z góry przesądzał nie tylko kwestię ich początku, ale również końca obowiązywania. Służą do tego przepisy o wygaśnięciu mocy obowiązującej danego aktu. W polskich ZTP § 52 ust. 1 stanowi, że „przepis określający termin wygaśnięcia mocy obowiązującej ustawy albo poszczególnych jej przepisów zamieszcza się tylko w przypadku, gdy ustawa albo jej poszczególne przepisy mają obowiązywać w ograniczonym czasie”. W niemieckim HdR doprecyzowano, że zamieszczenie takiego przepisu należy rozważyć, gdy:

- 1) potrzeba danej regulacji istnieje tylko chwilowo, co dotyczy np. ustaw dotyczących przyznawania jednorazowej pomocy<sup>929</sup>;
- 2) w danym akcie znajdują się tylko przepisy przejściowe<sup>930</sup>;
- 3) dana regulacja ma charakter eksperymentalny, ustanawia się ją, by „wypróbować” określone rozwiązania<sup>931</sup>.

Jednocześnie w HdR stwierdzono, że wprowadzenie przepisu o wygaśnięciu nie jest konieczne, gdy czasowość danych przepisów wynika z konstytucji. Jako przykład podano ustawy budżetowe, w stosunku do których art. 110 ust. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej wyraźnie stanowi, że są one „ustalane na rok lub kilka lat”<sup>932</sup>.

Zasady redagowania przepisu o wygaśnięciu mocy obowiązującej są analogiczne do zasad redagowania przepisu o wejściu w życie, zazwyczaj zresztą przepis o wejściu w życie jest połączony z przepisem o wygaśnięciu<sup>933</sup>. Na określenie skutku (utruty mocy obowiązującej) używa się ściśle określonych formuł, które powinny nie pozostawiać wątpliwości co do ich znaczenia. W Polsce ZTP zalecają użycie formuły „obowiązuje do dnia” lub „traci moc z dniem”<sup>934</sup>. W krajach

<sup>928</sup> WPP, uwaga nr 20.16.

<sup>929</sup> HdR, uwaga nr 472.

<sup>930</sup> Tamże, uwaga nr 473.

<sup>931</sup> Tamże, uwaga nr 474.

<sup>932</sup> Tamże, uwaga nr 482.

<sup>933</sup> Wyraźnie zaleca się takie połączenie w niemieckim HdR – zob. uwaga nr 475. W Polsce kwestia ta nie jest wyraźnie uregulowana i zdarza się, że przepis o wygaśnięciu zamieszcza się osobno, zazwyczaj bezpośrednio przed przepisem o wejściu w życie.

<sup>934</sup> Zob. § 52 ust. 2 ZTP.

niemieckojęzycznych używa się formuły „wychodzi z mocy”<sup>935</sup>, co jest zwrotem analogicznym do zwrotu używanego w przepisie o wejściu w życie. W unijnym WPP przewiduje się wiele formuł, w tym: „obowiązuje do”, „przestaje obowiązywać z dniem”, „traci moc z dniem”, „wygasa z dniem”<sup>936</sup>. W praktyce zdarza się również, że prawodawca unijny korzysta ze zwrotu „stosuje się do dnia”<sup>937</sup>. Określenie daty końca obowiązywania również następuje w sposób analogiczny do określania daty wejścia w życie. Najczęściej określa się go poprzez podanie określonej daty, rzadziej poprzez wyznaczenie określonego okresu, który ma upłynąć od dnia ogłoszenia<sup>938</sup>. Wyjątkowo dopuszcza się uzależnienie utraty mocy obowiązującej od wystąpienia określonego zdarzenia. W takim przypadku przepis ten redaguje się analogicznie do przepisu o wejściu w życie odwołującego się do wystąpienia takiego zdarzenia<sup>939</sup>.

Przy redagowaniu przepisów o wygaśnięciu należy pamiętać, że formuła „traci moc z dniem” jest powszechnie używana w przepisach uchylających i oznacza utratę mocy z początkiem danego dnia<sup>940</sup>. Stąd, jeśli intencją prawodawcy jest wskazanie ostatniego dnia obowiązywania danego aktu, powinien się posłużyć zwrotem „traci moc z upływem dnia”. W niemieckim HdR podkreśla się, że to, czy akt ma wygasnąć z początkiem czy z końcem danego dnia powinno wynikać z kontekstu. Jeśli jest to pierwszy dzień miesiąca lub roku, należy ustalić, że akt wygasa z początkiem dnia i w tym celu posłużyć się formułą „z dniem”; jeśli zaś jest to ostatni dzień miesiąca lub roku, należy ustalić, że akt wygasa z końcem dnia i w tym celu posłużyć się formułą „z upływem dnia”<sup>941</sup>. W Polsce brakuje takiej wyraźnej wskazówki i w praktyce często spotyka się błąd polegający na tym, że przepis o wygaśnięciu posługuje się zwrotem „traci moc z dniem 31 grudnia”<sup>942</sup>, co wbrew intencjom prawodawcy oznacza, że dany akt traci moc z początkiem tego dnia.

<sup>935</sup> Zob. np.: niemieckie i austriackie „*außerkräfttreten*”.

<sup>936</sup> WPP, uwaga nr 20.20.

<sup>937</sup> Zob. np.: art. 23 rozporządzenia Rady (Euratom) Nr 300/2007 z dnia 19 lutego 2007 r. ustanawiające instrument współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, Dz. U. UE L Nr 81, s. 1.

<sup>938</sup> Tego rozwiązania nie przewidują polskie ZTP. Jest ono natomiast przewidywane np. w niemieckim HdR – zob. tamże, uwaga nr 478.

<sup>939</sup> Np. w ZTP § 52 ust. 1 *in fine* stanowi, że „wygaśnięcie mocy obowiązującej ustawy albo poszczególnych jej przepisów można uzależnić od wystąpienia zdarzenia przyszłego tylko w przypadku, gdy termin jego wystąpienia można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej”. Zob. też HdR, uwaga nr 479.

<sup>940</sup> Wyjątkiem jest unijny WPP, w którym uznano, że „przy braku innego wyraźnego wskazania termin upływa o północy danego dnia” – zob. tamże, uwaga nr 2.20.

<sup>941</sup> HdR, uwaga nr 477.

<sup>942</sup> Zob. np.: art. 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową (Dz. U., poz. 1014). Błąd

#### 4.7. Formuły końcowe i podpisy

W wielu krajach po ostatnich przepisach danego aktu zamieszcza się różnego rodzaju formuły końcowe. Najczęściej nie służą one przekazywaniu informacji o tym, jakie normy zostały ustanowione, lecz – jak zostały one ustanowione. Rozwiązanie takie stosuje się np. w Niemczech. W HdR podkreśla się, że każda ustawa skierowana do ogłoszenia musi posiadać formułę końcową, która służy „do poinformowania, że dana ustawa powstała zgodnie z przepisami Ustawy Zasadniczej, i że Prezydent Federalny lub Prezydent Federalna podpisali ją i zarządzili jej ogłoszenie”<sup>943</sup>. Formuły końcowe w niemieckich ustawach informują o uwzględnieniu praw Bundesratu określonych w art. 77 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, ewentualnej zgodzie Rządu Federalnego (w przypadku określonym w art. 113 niemieckiej Ustawy Zasadniczej), ewentualnej zgodzie rządów krajowych (w przypadku określonym w art. 138 niemieckiej Ustawy Zasadniczej) oraz o jej podpisaniu oraz zarządzeniu jej ogłoszenia<sup>944</sup>. W niemieckich rozporządzeniach formuła końcowa zawiera informacje o miejscu i dacie podpisania, a w przypadku gdy na wydanie danego rozporządzenia potrzebna jest zgoda Bundesratu, formuła końcowa zawiera również informację o uzyskaniu takiej zgody<sup>945</sup>.

We Francji podobne informacje są zamieszczane na początku ustawy lub aktu wykonawczego<sup>946</sup>.

W Polsce nie stosuje się obecnie tego typu formuł końcowych. Nawet w przypadku aktów wykonawczych, przy których wydawaniu współuczestniczą różne podmioty, w samym tekście wydawanego rozporządzenia nie ma wzmianki o tym współdziałaniu (poza tytułami rozporządzeń wydawanych wspólnie oraz poza podpisami na oryginale danego aktu).

Na końcu danego aktu zamieszcza się podpisy osób pełniących funkcję organów, które wydają dany akt. Polska należy do nielicznych krajów, w których podpisy te zamieszcza się jedynie na oryginale danego dokumentu, a w wersji ogłaszanej w dzienniku urzędowym nie zamieszcza się informacji o osobach, które podpisały dany akt<sup>947</sup>.

---

ten zdarza się nawet w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego – zob. np.: pkt II w sentencji wyroku TK z dnia 19 maja 2003 r., K 39/01, OTK-A 2003, nr 5, poz. 40 oraz pkt II w sentencji wyroku TK z dnia 14 lipca 2003 r., K 35/01, OTK-A 2003, nr 6, poz. 64.

<sup>943</sup> HdR, uwaga nr 483.

<sup>944</sup> Tamże, uwaga nr 484.

<sup>945</sup> Tamże, uwagi nr 810 i 811.

<sup>946</sup> Zob. GL, uwaga nr 3.1.5.

<sup>947</sup> Informacja taka jest np. zamieszczana w ogłaszanych aktach normatywnych francuskich, niemieckich i unijnych.



## Rozdział IV

# Udostępnianie komunikatu o ustanowionych przez prawodawcę normach prawnych

## 1. Wprowadzenie

Ustanowienie norm prawnych w demokratycznym państwie prawa wymaga nie tylko uzewnętrznienia woli prawodawcy w formie czytelnie zredagowanego komunikatu, ale również udostępnienia tego komunikatu wszystkim zainteresowanym. Świadomość tego, że stanowienie prawa jest nierozzerwalnie związane z udostępnianiem informacji towarzyszy badaczom prawa od dawna. Już Tomasz z Akwinu dostrzegał, że prawem jest tylko to, co zostało ustanowione i publicznie obwieszczone przez prawodawcę<sup>948</sup>. Kilka wieków później John Locke uznał ogłaszanie prawa za fundament rządu w społeczeństwie obywatelskim, stwierdzając m.in., że „ludzie oddają całą swą naturalną władzę wstępując do społeczeństwa, społeczność zaś składa władzę ustawodawczą w ręce osób, które uznała za odpowiednie i którym zaufała, że będą rządzić na mocy ogłaszanych praw”<sup>949</sup>. Jeszcze więcej uwagi temu zagadnieniu poświęcił Jeremy Bentham, który doszedł do wniosku, że przestrzegać można tylko takiego prawa, które jest znane, i wobec tego musi ono być w odpowiedni sposób promulgowane. Istotą promulgacji – według J. Benthama – jest wprowadzenie wiadomości o ustanowionej normie prawnej do umysłów rządzonych, aby mogli się odwołać do tej wiedzy za każdym razem, gdy mają taką potrzebę<sup>950</sup>. Nawiązywał w ten sposób do Cyncerona, który wspominał, że w dzieciństwie uczył się na pamięć tzw. prawa dwunastu tablic i znajomość prawa uznawał za jedną z podstawowych cnót obywatelskich<sup>951</sup>.

J. Jabłońska-Bonca i M. Zieliński podkreślają, że „jawność komunikatu i jego treści jest warunkiem *sine qua non* wypełniania przez prawo jego społecznych funkcji. Jawność jest oczywistą przesłanką skuteczności zawartych w prawie regul

---

<sup>948</sup> Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna, Tom 13, Prawo*, zagadnienie 90: „Istota prawa”, art. 4, Londyn 1985, s. 15–17.

<sup>949</sup> J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, traktat drugi, § 136, PWN, Warszawa 1992, s. 260 (podkreślenie zgodne z oryginałem).

<sup>950</sup> J. Bentham, *Of Promulgation of the Laws and Promulgation of the Reasons Thereof* (w:) *The Works of Jeremy Bentham*, red. J. Bowring, t. I, Edinburgh 1843.

<sup>951</sup> Cynceron, *O państwie, O prawach*, Kęty 1997, s. 147.

postępowania. Jest warunkiem efektywnego funkcjonowania systemu prawa. Jest też elementem przekształceń świadomości społecznej; przesądza o kulturze prawnej społeczeństwa. Jest konieczna dla przestrzegania prawa przez organy państwowe i obywatele. Jest w szczególności podstawowym warunkiem zapewnienia kontroli działań organów państwa, a więc w poważnym stopniu łagodzi niebezpieczeństwo naruszeń praworządności<sup>952</sup>.

Użycie w tytule niniejszego rozdziału określenia „udostępnianie” (a nie – „przekazywanie”) nie jest przypadkowe. Jak zauważył F. Studnicki, oficjalne teksty aktów normatywnych należą do kategorii „komunikatów dla”, czyli komunikatów, które nie są skierowane do wskazanego konkretnie odbiorcy<sup>953</sup>. Ich przeciwieństwem są „komunikaty do”, skierowane do konkretnie wybranego adresata i sformułowane z myślą o tym konkretnym adresacie. Posługiwanie się „komunikatami dla” jest charakterystyczne w procesach udostępniania informacji, podczas gdy posługiwanie się „komunikatami do” – w procesach przekazywania informacji. Na procesy przekazywania informacji składa się m.in. odbiór informacji przez określone osoby, podczas gdy procesy udostępniania informacji polegają na zamieszczaniu i przechowywaniu komunikatów w określonych urządzeniach, tak by mogły być odebrane w razie potrzeby<sup>954</sup>. Z wcześniejszych ustaleń F. Studnickiego wynika, że olbrzymia większość wiadomości o prawie jest potrzebna odbiorcom *ad hoc*<sup>955</sup>. Wiadomości tych jest zbyt wiele, żeby je przechowywać w pamięci ludzkiej. Byłoby to zresztą nieekonomiczne, gdyż nie wiadomo, które z nich okażą się dla danej osoby przydatne. Dlatego racjonalnym rozwiązaniem jest zapisanie ich w urządzeniu, z którego łatwo je pozyskać w razie potrzeby<sup>956</sup>. O ile zatem wiadomości podstawowe (umożliwiające „wstępną orientację w sytuacjach, w których znajomość prawa ma pewną doniosłość”) oraz wiadomości, których „odebranie i zapamiętanie jest niezbędne z uwagi na wymagania określonych ról społecznych, pełnionych przez odbiorcę” (nazywane przez F. Studnickiego „wiadomościami minimum rolowego”), muszą być przekazane odbiorcom<sup>957</sup> (te pierwsze wszystkim, zaś te drugie – tym, którzy mają

<sup>952</sup> J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 46.

<sup>953</sup> F. Studnicki, *Nowe środki udostępniania treści prawa pozytywnego jednostce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1978 nr 81, s. 112–113. F. Studnicki przejął to rozróżnienie od J. Lalewicza, zob. tegoż, *Podstawy...*, s. 67–69.

<sup>954</sup> F. Studnicki, *Nowe...*, s. 112.

<sup>955</sup> F. Studnicki, *Przepływy...*, s. 70.

<sup>956</sup> F. Studnicki, *Nowe...*, s. 118.

<sup>957</sup> Również M. Borucka-Arctowa podkreślała, że „znajomość prawa, adekwatna do zajmowanej pozycji społecznej i pełnionych ról społecznych” jest minimalnym poziomem znajomości prawa, który pozwala na efektywne wprowadzanie zmian społecznych za pomocą prawa – zob. tejże, *Świadomość prawna a planowe zmiany społeczne*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1981, s. 64.

pełnić określoną funkcję), o tyle większość wiadomości prawnych powinna być jedynie udostępniona w sposób, który umożliwi łatwy odbiór<sup>958</sup>. Innymi słowy, poprawne udostępnienie treści ustanowionego aktu normatywnego jest pewnym minimum, jakiego należy wymagać od prawodawcy w przypadku każdego ustanawianego przez niego aktu. Poprawne działanie prawa w określonym społeczeństwie zależy oczywiście również od tego, jak skutecznie przekazuje się podstawowe wiadomości na temat prawa oraz jak egzekwuje się znajomość wiadomości należących do określonego minimum rolowego przy dopuszczaniu do pełnienia określonych funkcji w społeczeństwie. Dlatego wiadomości podstawowe powinny być przekazywane w ramach powszechnej edukacji, zaś wiadomości należące do minimum rolowego – powinny być przekazywane (i weryfikowane) w procesach przygotowujących do pełnienia danej funkcji w społeczeństwie.

Rozdział czwarty zawiera uwagi na temat udostępniania wiadomości przez prawodawcę, a właściwie – udostępniania tych wiadomości za pomocą źródeł informacji, na które prawodawca ma bezpośredni wpływ. Do tego typu procesów komunikacyjnych zaliczyć można urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego w specjalnie do tego przeznaczonych dziennikach urzędowych<sup>959</sup> oraz inne formy urzędowego udostępniania informacji przez organy tworzące prawo.

## 2. Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego

### 2.1. Uwagi ogólne

Sposoby urzędowego ogłaszania aktów normatywnych ewoluowały przez ostatnie kilkaset lat, z jednej strony – pod wpływem zmian w podejściu do prawa, a z drugiej – pod wpływem zmian zachodzących w dostępnych technologiach informacyjnych. Zmiany w podejściu do prawa wpływały na ewolucję charakteru prawnego instytucji urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego i skutków prawnych, jakie to ogłoszenie wywołuje. Pierwszym kamieniem milowym było uzależnienie wejścia w życie aktu normatywnego od jego ogłoszenia, a drugim – przyjęcie, że ogłoszenie to przybiera ściśle określoną formę. Najważniejszą zmianą technologiczną było pojawianie się pisma jako narzędzia komunikacji międzyludzkiej. O skutkach tej zmiany była już mowa w rozdziale pierwszym. W dalszej kolejności należy wymienić takie zmiany, jak pojawianie i upowszechnienie się

<sup>958</sup> F. Studnicki, *Przepływ...*, s. 70.

<sup>959</sup> Prezentowane poniżej rozważania na temat instytucji urzędowego ogłaszania aktów normatywnych stanowią uzupełnienie, uaktualnienie i podsumowanie kompleksowych badań, których wyniki zaprezentowano w rozprawie z 2008 r. (G. Wierczyński, *Urzędowe...*). Z tego powodu pominięte zostaną te kwestie, które zostały wyczerpująco omówione w tamtej rozprawie, takie jak np. nieprawidłowości w ogłaszaniu aktów normatywnych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.



druku, oraz pojawianie i upowszechnienie się komputerów i środków komunikacji elektronicznej. Ta pierwsza zmiana doprowadziła do pojawienia się drukowanych dzienników urzędowych. Pojawienie się komputerów dało m.in. możliwość stworzenia systemów informacji prawnej, a upowszechnienie się internetu możliwość przewyciężenia pewnych ograniczeń w udostępnianiu dzienników urzędowych i systemów informacji prawnej. Wszystkie te zmiany zachodziły stopniowo i pozostawały we wzajemnej interakcji i tylko na potrzeby poniższych rozważań można je próbować wyodrębnić.

W procesie ewolucji instytucji urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego jednym z najważniejszych momentów było wprowadzenie zasady, że ustanowiony przez prawodawcę akt normatywny nie może zacząć obowiązywać zanim nie zostanie ogłoszony. W Polsce zasada ta zyskała charakter normatywny już ponad 500 lat temu, gdy Sejm Walny w Radomiu w dniu 3 maja 1505 r. uchwalił konstytucję – „O nowych ustawach publicznych wprowadzanych w życie poprzez urzędowe ogłoszenie (*De constitutionibus novis per proclamationem publicandis*)”. Współcześnie zasada ta jest wyrażona w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że „warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”.

Poprzez uzależnienie wejścia w życie danego aktu od jego ogłoszenia wyrażona została norma sankcjonująca brak ogłoszenia takiego aktu. W ten sposób pośrednio wyrażona została również norma sankcjonowana, w myśl której ogłoszenie aktu normatywnego jest obowiązkowe<sup>960</sup>. Wyrażenie tej normy za pomocą przytoczonej normy sankcjonującej oznacza, że została ona połączona z zakazem retroakcji, częściowo modyfikując ten zakaz. Choć bowiem zakaz retroakcji (zwłaszcza w stosunku do prawa karnego) został w podobnym czasie ustanowiony w konstytucjach amerykańskich i europejskich<sup>961</sup>, jego współczesne rozumienie nie jest jednolite. W tych krajach, w których urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego jest warunkiem jego wejścia w życie, przyjmuje się, że akt normatywny nie może wejść w życie przed ogłoszeniem. Tam, gdzie nie ma takiego wymogu, przyjmuje się, że wejście w życie danego aktu normatywnego nie może nastąpić przed końcem procedury ustanawiania tego aktu. Różnicę tę dobrze ilustruje sprawa Ronald L. Cassona. Był to obywatel amerykański, który 27 grudnia 1967 r., między godz. 22. a 23., dokonał przestępstwa włamania. Tego samego dnia, kilka godzin wcześniej, Prezydent Stanów Zjednoczonych, przebywając na ranchu w Teksasie, podpisał ustawę, która zaostrzała zasady odpowiedzial-

<sup>960</sup> Taka postać omawianej normy jest częstsza – zob. np.: art. 82 ust. 1 niemieckiej Ustawy zasadniczej, art. 10 Konstytucji Francji, art. 73 Konstytucji Włoch, czy art. 49 Konstytucji Austrii.

<sup>961</sup> W. Wróbel podaje, że pierwszym aktem, w którym zakaz ten został wyrażony wprost, była konstytucja stanu Maryland z 1776 r., a w Europie – francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. – zob. tegoż, *Zmiana...*, s. 361.

ności karnej za tego typu przestępstwa. Mimo że ustawa została opublikowana we właściwym dzienniku urzędowym znacznie później, a oskarżony dodatkowo udowodnił, że informacja o podpisaniu ustawy została ogłoszona na konferencji prasowej, która odbyła się już po popełnieniu przestępstwa, został on skazany na podstawie tej ustawy. Wyrok podtrzymano wyrokiem Sądu Apelacyjnego dla Dystryktu Columbia z dnia 24 marca 1970 r.<sup>962</sup> W uzasadnieniu stwierdzono m.in., że mimo iż obowiązujące przepisy wymagają ogłoszenia każdej ustawy, nie można ich łączyć z konstytucyjnym zakazem retroakcji, gdyż wejście w życie ustawy jest uzależnione od jej podpisania przez Prezydenta, a nie od jej ogłoszenia. Ten sposób rozumowania nie mógłby zostać zastosowany w tych krajach, w których możliwość wejścia w życie aktu normatywnego zależy od urzędowego ogłoszenia tego aktu.

Wraz ze wzrostem znaczenia urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego, wzrastało też sformalizowanie tej czynności. Momentem przełomowym było wprowadzenie dzienników urzędowych i uznanie, że są one jedyną formą urzędowego ogłaszania aktów normatywnych. Powszechnie<sup>963</sup> przyjmuje się, że pierwszym takim dziennikiem był francuski „*Bulletin des Lois de la Republique*” utworzony ustawą z dnia 4 grudnia 1793 r. Na wzór tego dziennika utworzono w Księstwie Warszawskim „Dziennik Praw”<sup>964</sup>. Dziennik zaczął się ukazywać na podstawie art. 87 Ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r.<sup>965</sup> Artykuł ten stanowił, że „Prawa i urządzenia administracji publicznej będą ogłoszone w Dzienniku Praw i aby obowiązywały nie potrzebują innej formy ogłoszenia”. W przepisie tym zostały wyrażone dwie normy. Zgodnie z pierwszą, omawiane w nim akty potrzebują ogłoszenia, „aby obowiązywały” – jest to inny sposób wyrażenia normy, która obecnie w Polsce jest wyrażona w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z drugą normą wyrażoną w omawianym przepisie, ogłoszeniem, od którego zależy obowiązywanie aktu normatywnego, jest wyłącznie opublikowanie w Dzienniku Praw. W ten sposób wyrażono zasadę, która do dzisiaj należy do istoty urzędowego ogłaszania aktów

<sup>962</sup> *United States of America v. Ronald L. Casson*, Federal Reporter (Second Series) 1970, nr 434, s. 415 (434 F.2d 415), LEXIS 10177.

<sup>963</sup> Tak m.in.: T. Holzborn, *Die Geschichte...*, a w polskiej literaturze m.in.: J. Sommer, *Instytucja publikacji...*, s. 172; A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności...*, s. 84.

<sup>964</sup> Jego następcą był „Dziennik Praw” Królestwa Polskiego, który przestał się ukazywać po upadku powstania styczniowego. Do tradycji wydawania tych dzienników nawiązano po odzyskaniu niepodległości przez Polskę, gdyż najważniejszemu dziennikowi urzędowemu nadano nazwę „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, wkrótce zmienioną na „Dziennik Praw Państwa Polskiego”. W 1919 r. nazwę tę zmieniono na „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, która z przerwą w okresie PRL funkcjonuje do dzisiaj – więcej na temat historii dzienników urzędowych w Polsce zob.: G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 72–106.

<sup>965</sup> Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego] z 1810 r., nr 1, s. 2.

normatywnych – to określona w obowiązujących przepisach forma ogłoszenia danego aktu normatywnego jest jedyną prawnie doniosłą formą realizacji obowiązku ogłoszenia tego aktu. Jak to wyraził Max E. Mayer, „ustawy państwowe mogą być ogłaszane tylko w dziennikach ustaw państwa, każde inne ogłoszenie jest ze stanowiska prawa państwowego nieważne i niebyłe”<sup>966</sup>. Równie charakterystyczna jest wypowiedź Stefana Rozmaryna, który stwierdził: „ogłoszenie w Dzienniku Ustaw jest jedyną urzędową formą ogłaszania ustaw. Ustawa ogłoszona w jakimkolwiek, choćby urzędowym wydawnictwie, nie weszłaby w życie, dopóki nie nastąpiłoby ogłoszenie w Dzienniku Ustaw”<sup>967</sup>. Zgodność co do tego, że za prawnie doniosłe ogłoszenie aktu normatywnego można uznać tylko i wyłącznie urzędowe ogłoszenie takiego aktu panuje obecnie zarówno w polskiej doktrynie<sup>968</sup>, jak i w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego<sup>969</sup>, Sądu Najwyższego<sup>970</sup> i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>971</sup>.

<sup>966</sup> M.E. Mayer, *Rechtsnormen und Kulturnormen*, Schletter, Wrocław 1903, s. 11 (przeł. T. Przerowski, cyt. za: H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*. Tom II, Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno 1936, s. 86).

<sup>967</sup> S. Rozmaryn, *Podpisanie i...*, s. 15.

<sup>968</sup> Poza cytowaną powyżej wypowiedzią S. Rozmaryna, zob. również: J. Sommer, *Instytucja...*, s. 165; T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny...*, s. 105; J. Jabłońska-Bonca, *W sprawie nie publikowanych aktów normatywnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Prawo” 1979, nr 7, s. 22; A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności...*, s. 84; K. Działocha (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, komentarz do art. 88, s. 2; L. Garlicki (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, komentarz do art. 122, s. 28; A. Preisner, *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych (w:) Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 164; G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 123; M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów aktów normatywnych*, RPEiS 2003, nr 4, s. 65. O pewnych incydentalnych odstępstwach od omawianego poglądu, które pojawiły się na tle opóźnień w publikowaniu polskiej wersji językowej Dziennika Urzędowego UE zob.: G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 215–220. Omawiane wątpliwości rozstrzygnął Trybunał Sprawiedliwości w omawianym tam wyroku z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C–161/06, *Skoma-Lux s.r.o.*, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2007, nr 12A, część I, s. 10841.

<sup>969</sup> Zob. np.: postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 r., S 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 30 oraz wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.

<sup>970</sup> Zob. np.: wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2003 r., III KRN 2/03, LEX nr 78403. O ponurym okresie, w którym polski Sąd Najwyższy utrzymywał, że do wejścia w życie dekretu władz komunistycznych wystarczyło ogłoszenie go w programie telewizyjnym zob.: G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 120–122.

<sup>971</sup> Zob. np.: wyrok NSA z dnia 27 września 2011 r., I GSK 480/10, LEX nr 1068240. Jest to tylko jeden z kilkadziesiątu wyroków, w których NSA uznał, że akt prawa wspólnotowego, który nie został ogłoszony w polskim wydaniu Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, nie może być stosowany jako podstawa prawna obowiązków obywateli polskich czy polskich jednostek organizacyjnych (chodzi o problem, o którym była mowa w przypisie nr 968).

W efekcie omawianej ewolucji urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego pod kilkoma względami wyraźnie różni się od pozostałych procesów komunikacyjnych, w ramach których udostępnia się informacje o obowiązujących normach prawnych. Jest to nie tylko czynność faktyczna polegająca na opublikowaniu tekstu danego aktu normatywnego, ale również sformalizowana czynność konwencjonalna, od której została uzależniona możliwość wejścia w życie norm wyrażonych w tym akcie. Obowiązujące przepisy określają, kto i w jaki sposób dokonuje tej czynności. W tym kontekście Anna Michalska i Sławomira Wronkowska zauważają, że urzędowa publikacja to kwalifikowana forma przekazywania przez prawodawcę informacji o ustanowieniu aktu prawotwórczego oraz tekstu tego aktu do wiadomości publicznej. Autorki te definiują ją jako „określoną przez prawo czynność konwencjonalną organu państwa, poprzez którą organ ten podaje informację o akcie ustanowienia danych przepisów oraz tekst aktu prawotwórczego do wiadomości publicznej”<sup>972</sup>.

Sformalizowanie czynności urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego wyraża się przede wszystkim w tym, że obowiązujące przepisy określają obowiązki poszczególnych organów związane z ogłaszaniem danego rodzaju aktu normatywnego oraz tryb ich realizacji. W większości państw europejskich przyjęto model, w którym rola organów tworzących prawo kończy się na etapie skierowania aktu do ogłoszenia, samo zaś ogłoszenie następuje w dzienniku urzędowym, którego wydawanie powierzono określönemu organowi administracji bądź agencji państwowej. Dziennik urzędowy służący do ogłaszania ustaw (oraz wybranych innych aktów powszechnie obowiązujących) wydaje najczęściej Prezes Rady Ministrów lub Minister Sprawiedliwości<sup>973</sup>. Takie właśnie rozwiązania przyjęto w Polsce. W okresie międzywojennym Dziennik Ustaw wydawał Minister Sprawiedliwości, a po wojnie funkcję tę przekazano Prezesowi Rady Ministrów. Współcześnie wykonuje ją przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji<sup>974</sup>.

Do najważniejszych zasad realizacji obowiązków związanych z ogłaszaniem aktów normatywnych przez organy wydające dzienniki urzędowe, należą:

- 1) zasada bezwłocznosci ogłaszania aktów nadesłanych do ogłoszenia,
- 2) zasada zgodności aktu ogłaszanego z nadesłanym do ogłoszenia oryginałem,
- 3) obowiązek ujawnienia daty ogłoszenia danego aktu<sup>975</sup>.

<sup>972</sup> A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady...*, s. 115.

<sup>973</sup> Zob.: W.R. Svoboda, *Current state of publication of legislation in the EU Member States*, <https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/OPOCE/ojf/Information/prod/data/pdf/copenhagen2005-currentstateofpublication-generalreport.pdf> [dostęp: 6.06.2014], s. 4.

<sup>974</sup> Zob. art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

<sup>975</sup> Więcej na temat tych zasad oraz sposobu ich wyrażenia w prawie polskim zob.: G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 132–142.

Podstawową instytucją gwarantującą wywiązywanie się przez wyznaczone organy z obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego jest omawiana wyżej zasada, że akt normatywny nie zacznie obowiązywać, jeśli nie został ogłoszony. Mechanizm ten chroni jednak bardziej przed skutkami braku ogłoszenia, niż wymusza samo ogłoszenie. Obywatel, który chce, żeby dany akt zaczął obowiązywać, a zatem chce, by został on bezzwłocznie ogłoszony, powinien mieć możliwość zmuszenia organu administracji odpowiedzialnego za ogłoszenie do wywiązania się z tego obowiązku. Wydaje się, że najwłaściwszym środkiem byłoby przyznanie obywatelom możliwości złożenia skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Dlatego krytycznie należy ocenić, że obowiązujące w Polsce przepisy dają taką możliwość tylko w przypadku wojewódzkich dzienników urzędowych<sup>976</sup>. Ogólne przepisy w tej materii zawiera art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym<sup>977</sup>, który nie wymienia wprost czynności związanych z wydawaniem dzienników urzędowych. Pod rządami poprzedniej ustawy Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł wprawdzie, że ogłoszenie umowy międzynarodowej należy do kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, na które przysługuje skarga na bezczynność<sup>978</sup>, ale orzeczenie to zostało skrytykowane w doktrynie, gdyż poprzednio obowiązujące przepisy mówiły nie o wszelkich aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej, lecz tylko o tych, które dotyczą przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, a więc takich, które mają charakter indywidualny, a nie generalny<sup>979</sup>. Dlatego w późniejszych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekał, że ogłoszenie umowy międzynarodowej należy do spraw, w których

<sup>976</sup> Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.), „gdy wojewoda lub organy niezespółonej administracji rządowej nie wykonują czynności nakazanych prawem”, odpowiednio stosuje się art. 63 ust. 1, który stanowi, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespółonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylenia przepisu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Na podstawie takich samych przepisów wcześniejszej ustawy Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów w wyroku z dnia 30 października 2000 r. (OSA 3–4/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 46) stwierdził, że „nieopublikowanie przez wojewodę uchwały jednostki samorządu terytorialnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest szczególnym rodzajem bezczynności organu administracji publicznej, do którego ma zastosowanie szczególnie tryb skargowy przewidziany w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie”.

<sup>977</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

<sup>978</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 419/02, OSP 2004, z. 7–8, poz. 90.

<sup>979</sup> E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 419/02, OSP 2004, nr 7–8, s. 395.*

skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w tej sprawie jest niedopuszczalna<sup>980</sup>. Wprawdzie nowe przepisy mają nieco inne brzmienie i obecnie możliwa jest odmienna ich interpretacja, ale sytuacja byłaby bardziej klarowna, gdyby wyraźny przepis dopuszczający możliwość składania skarg na bezczynność organów administracji znajdował się w przepisach dotyczących ogłaszania aktów normatywnych, gdyż czynności te mają charakter obowiązków tych organów i nie należą ani do czynności z zakresu tworzenia prawa, ani do czynności prywatnoprawnych.

## 2.2. „Autentyczność” tekstów ogłoszonych w sposób urzędowy

Zarówno w procesach stosowania, tworzenia jak i badania prawa istnieje potrzeba sprawdzenia, czy określone źródło informacji o prawie zawiera poprawne informacje. Niektóre źródła informacji o prawie pełnią zatem rolę źródła odniesienia (źródła kontrolnego), z którym porównuje się pozostałe źródła. Wraz z pojawieniem się dzienników urzędowych zaistniała tendencja do uznawania ich za tego typu źródło. Jedną z najważniejszych różnic w statusie komunikatów zawierających tekst danego aktu normatywnego, ogłaszanych w dziennikach urzędowych oraz w innych kanałach informacyjnych, jest to, że tekst udostępniony w dzienniku urzędowym jest oficjalną wersją tekstu danego aktu normatywnego. Dlatego to właśnie taki tekst służy do rozstrzygania potencjalnych wątpliwości co do brzmienia tekstu aktu normatywnego. W prawie amerykańskim zostało to wprost wyrażone w odniesieniu do tekstów aktów ogłaszanych w dzienniku „Statutes at Large”. Zgodnie z § 112 Kodeksu Stanów Zjednoczonych<sup>981</sup> omawiany dziennik jest „prawnym dowodem ustaw, rezolucji, traktatów, umów międzynarodowych, proklamacji Prezydenta oraz proponowanych i zatwierdzonych zmian Konstytucji Stanów Zjednoczonych, we wszystkich sądach Stanów Zjednoczonych, poszczególnych stanów i terytoriów zależnych”.

W Polsce nie ma obecnie odpowiednika takiego przepisu. Za jedyny można uznać adnotację, która została zamieszczona na wewnętrznej stronie tytułowej pierwszego polskiego dziennika urzędowego – Dziennika Praw Księstwa Warszawskiego. Stwierdzono w niej, że „Ten iedynie Dziennik za urzędowy uważany być może do przytoczenia Prawa”<sup>982</sup>. Mimo braku wyraźnego przepisu

<sup>980</sup> Zob. wyroki NSA w Warszawie z dnia 16 września 2004 r.: OSK 247/04, ONSAiwsa 2004, nr 2, poz. 30 oraz OSK 250/04, „Prokuratura i Prawo – Orzecznictwo” 2004, nr 11–12, s. 44.

<sup>981</sup> Więcej na temat tego kodeksu zob. powyżej w rozdziale drugim w części dotyczącej kodyfikowania istniejących przepisów.

<sup>982</sup> Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego] z 1810 r., nr 1, przed poz. 1. Zamieszczenie tego typu klauzul było powszechnie przyjęte w tym okresie. Przykładowo w preambule do austriackiego kodeksu cywilnego cesarz uznał za stosowne zamieścić następujący fragment: „Oświadczamy za-

w tej kwestii zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego panuje zgodność, że teksty ogłoszone w dziennikach urzędowych objęte są tzw. domniemaniem autentyczności. Jedną z pierwszych w Polsce publikacji poruszającej to zagadnienie było tłumaczenie książki Hansa Kelsena. Autor ten cytował pogląd M.E. Mayera, zgodnie z którym ogłoszenie tekstu ustawy w dzienniku urzędowym „nie ma na celu podania tegoż do publicznej wiadomości, lecz raczej ma charakter autentycznego ujawniania prawdziwego tekstu danej ustawy”<sup>983</sup>. Nieco później S. Rozmaryn stwierdził, że odczytywanie woli ustawodawcy nie może być zakwestionowane przez odbiorców, a jedynie przez organy wydające dzienniki w specjalnie do tego przeznaczonym trybie<sup>984</sup>. F. Studnicki uznał, że wiadomości przekazywane za pomocą dzienników urzędowych „korzystają ze swoistego monopolu autentyczności”, który przejawia się „przede wszystkim w tym, że sprawdzenie wiadomości o normach, uzyskanej w inny sposób wymaga z reguły jej porównania z wiadomościami odbieranymi bezpośrednio z urzędzeń publikacyjnych”<sup>985</sup>. Pierwszym autorem, który posłużył się określeniem „domniemanie autentyczności” był J. Sommer, który dowodził, że „z przepisów ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego wynika, iż tekstom w ten sposób ogłoszonym przysługuje domniemanie autentyczności”<sup>986</sup>. Henryk Rot dodał, że „stwierdzenie autentyczności tekstu aktu prawotwórczego możliwe jest tylko przez porównanie z tekstem ogłoszonym w organie urzędowym”<sup>987</sup>. Podobne stanowisko zajęli J. Wróblewski<sup>988</sup> oraz A. Michalska i S. Wronkowska<sup>989</sup>. Następnie A. Gwiżdż stwierdził, że to, że „prawo (...) nakazuje (...) traktowanie tekstów ogłaszanych w tych wydawnictwach [dziennikach urzędowych] jako tekstów autentycznych, wzorcowych” wynika z tego, że są to „wydawnictwa urzędowe”<sup>990</sup>. Adam Jamróz argumentował, że z „celów i funk-

razem, iż niniejszy tekst niemiecki księgi ustaw jest tekstem pierwotnym, według którego oceniane być powinny przekłady jej na różne języki krajowe Naszych prowincyj”, *Powszechna Księga...*, s. 11 (z nienumerowanego wstępu).

<sup>983</sup> M.E. Mayer, *Rechtsnormen und Kulturnormen*, Schletter, Wrocław 1903, s. 11 (przeł. T. Przeorski, w: H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*. Tom II, Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno 1936, s. 86).

<sup>984</sup> S. Rozmaryn, *Podpisanie i...*, s. 20.

<sup>985</sup> F. Studnicki, *Przeptyw wiadomości...*, s. 111.

<sup>986</sup> J. Sommer, *Instytucja publikacji...*, s. 168.

<sup>987</sup> H. Rot, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, PiP 1978, nr 1, s. 50.

<sup>988</sup> J. Wróblewski, *Zasady...*, s. 130.

<sup>989</sup> A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia...*, s. 115. Zob. też: S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym (w:) Prawo w zmieniającym...*, s. 337; S. Wronkowska, *Problemy...*, s. 176 oraz S. Wronkowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lipca 1994 r., SA/Łd 1024/94*, PiP 1996, nr 3, s. 107.

<sup>990</sup> A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności...*, s. 84.

cji ogłoszenia aktu” wynika, że „adresaci normy prawnej nie są upoważnieni do badania, czy wypełnione zostały wymagania stawiane przez prawo materialne i czy brzmienie przepisu opublikowanego jest zgodne z wolą normodawcy, [gdyż] zamieszczenie przepisu w określonym brzmieniu jest dla adresata dowodem, że przepis ten został wydany legalnie i zgodnie z wolą normodawcy”<sup>991</sup>. Piotr Radziewicz uznał, że „tekst aktu normatywnego prawidłowo ogłoszony, choćby nawet zawierał błąd, ma walor tekstu autentycznego [i] zawsze będzie istniało domniemanie prawdziwości tekstu aktu opublikowanego w organie promulgacyjnym”<sup>992</sup>. W tym zakresie zgodził się z nim Leszek Garlicki, który dodał, że „odrzućcie tego tekstu [opublikowanego w dzienniku urzędowym] może nastąpić tylko w procedurze przewidzianej prawem, a nie może go – na własną rękę – dokonać organ (sąd) stosujący dany przepis”<sup>993</sup>.

Podsumowania tych ustaleń dokonał M. Wojciechowski w następujący sposób: „autentyczność tekstu aktu normatywnego jako cecha aktu oficjalnie ogłoszonego w dzienniku urzędowym jest tworem języka prawniczego”, sprowadzającym się na gruncie współczesnej doktryny „do wnioskowania, w którym na podstawie faktu ukazania się danego aktu normatywnego w odpowiednim dzienniku urzędowym domniemywa się rzeczywistą wolę prawodawcy”, której „treść i uzyskana w ten sposób moc prawna nie może być zakwestionowana w ramach istniejącego systemu przez adresatów informacji o normach”, natomiast „może to uczynić jedynie podmiot stanowiący prawo, lecz tylko w określonych sytuacjach i formach”<sup>994</sup>. Stwierdzenie to wymaga opatrzenia dwiema uwagami. Po pierwsze, omawiane wnioskowanie zostało przyjęte nie tylko na gruncie doktryny, ale również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>995</sup> oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>996</sup>. Po drugie – współcześnie w Polsce kompetencje do prostowania tekstów ogłoszonych w dziennikach urzędowych w większości przypadków nie przysługują podmiotom stanowiącym prawo, lecz organom wydającym dzienniki urzędowe.

<sup>991</sup> A. Jamróz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lipca 1994 r., SA/Łd 1024/94*, OSP 1995, nr 10, poz. 218, s. 488–489.

<sup>992</sup> P. Radziewicz, *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, PS 2002, nr 2, s. 62.

<sup>993</sup> L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w treści ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziewicza pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, PS 2002, nr 2, s. 70.

<sup>994</sup> M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty...*, s. 66.

<sup>995</sup> Zob. np.: postanowienia TK z dnia 13 lutego 1991 r., S 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 30 i W 3/90, OTK 1991, nr 1, poz. 27; orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2 (w tym ostatnim przypadku TK mówi o „domniemaniu prawidłowości”).

<sup>996</sup> Zob. np.: wyrok NSA w Łodzi z dnia 6 lipca 1994 r., (SA/Łd 1024/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 159), w którym Sąd ten stwierdził: „z zasad demokratycznego państwa prawnego wynika, że strona ma prawo oczekiwać rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy na podstawie aktu prawnego w brzmieniu ogłoszonym we właściwym organie promulgacyjnym”.



Wszystkie wymienione poglądy są wzajemnie spójne i tworzą logiczne uzupełnienie konstrukcji urzędowego ogłoszenia aktu normatywnego zarówno w postaci modelowej (teoretycznej), jak i faktycznie wyrażonej w przepisach współcześnie obowiązujących w Polsce. Skoro bowiem warunkiem wejścia w życie nie jest jakiegokolwiek ogłoszenie, lecz ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym, to należy przyjąć, że mogą zacząć obowiązywać tylko normy wyrażone w tekście ogłoszonym w tym dzienniku. A zatem to wersja ogłoszona w dzienniku urzędowym powinna służyć do rozstrzygnięcia wątpliwości co do brzmienia danego przepisu. Słuszność tego rozumowania nie oznacza jednak, że jest poprawne rozwiązanie polegające na tym, że „domniemanie autentyczności” funkcjonuje w systemie prawnym jako wytwór doktryny i orzecznictwa, a nie norma ustanowiona wyraźnie przez prawodawcę. Na aprobatę zasługuje rozwiązanie amerykańskie, w którym domniemanie takie zostało wprost wyrażone w obowiązujących przepisach. Przemawiają za tym co najmniej dwa argumenty. Po pierwsze, każde ograniczenie dowodowe powinno być wyraźnie ustanowione przez prawodawcę i interpretowane w sposób ścisły. Po drugie, przyjęcie, że w przypadku ustaw wiążąca nie jest wersja uchwalona przez Sejm ani wersja podpisana przez Marszałka Sejmu i Prezydenta, lecz wersja faktycznie ogłoszona w Dzienniku Ustaw<sup>997</sup> ma istotne znaczenie dla rozumienia konstytucyjnej zasady, że sędziowie podlegają tylko ustawom<sup>998</sup>.

### 2.3. Prostowanie błędów w urzędowo ogłoszonej wersji tekstu aktu normatywnego

Z omawianą w poprzednim punkcie kwestią wiąże się zagadnienie prostowania błędów w dziennikach urzędowych. Skoro bowiem urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego jest czynnością ściśle sformalizowaną, a ogłoszony w ten sposób tekst jest wyłącznym dowodem na to, jaka jest treść przepisów ustanowionych przez prawodawcę, dopuszczalność dokonywania jakichkolwiek ingerencji w ten tekst również musi być ściśle określona. Przepisy regulujące tryb prostowania błędów mają charakter wyjątkowy, nie mogą zatem być interpretowane w sposób rozszerzający. Dlatego należy się zgodzić z L. Garlickim, który uznał, że „jeżeli prostowanie błędu nie zostaje lub nie może zostać dokonane w trybie tego przepisu [który jest podstawą do urzędowego prostowania błędów], to pozostają tylko dwie drogi: zmiana przepisu przez stosowną nowelizację aktu prawnego lub pozbawie-

<sup>997</sup> O tym, że faktycznie zdarzają się merytoryczne różnice pomiędzy tymi wersjami świadczy historia art. 156 § 1 Kodeksu karnego. Tekst uchwalony przez Sejm różnił się od tego, który podpisał Prezydent, a ten z kolei różnił się od tego, który został opublikowany w Dzienniku Ustaw – pełną historię tego przypadku omówiłem w: *Urzędowe...*, s. 243–248.

<sup>998</sup> Art. 178 ust. 1 polskiej Konstytucji.

nie przepisu mocy prawnej przez Trybunał Konstytucyjny na skutek stwierdzenia, że jego tekst został uformowany z naruszeniem procedury prawodawczej<sup>999</sup>.

Błędy w tekście aktu normatywnego mogą powstać na etapie:

- 1) opracowywania projektu aktu,
- 2) pomiędzy uchwaleniem aktu a jego podpisaniem<sup>1000</sup> i skierowaniem do ogłoszenia,
- 3) pomiędzy podpisaniem aktu a jego ogłoszeniem.

Pierwszy przypadek należy do sfery tworzenia prawa, a więc nie ma charakteru błędu w ogłoszeniu. Jego przeciwieństwem jest trzeci przypadek, który z pewnością należy do błędu w ogłoszeniu, gdyż błąd polega na różnicy pomiędzy tekstem nadesłanym do ogłoszenia a tekstem ogłoszonym. Wątpliwości dotyczą przypadku drugiego, gdyż w tym przypadku ogłoszenie następuje w zgodzie z nadesłanym aktem. Wątpliwości w tym zakresie rozwiązywały przepisy obowiązujące w Polsce przed wojną. Artykuł 6 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1001</sup> stanowił, że błędy w ustawie, które polegały na niezgodności tekstu oryginalnego z tekstem uchwalonym, prostował Prezydent (czyli organ, który skierował błędny oryginał do ogłoszenia), a błędy, które polegały na niezgodności tekstu ogłoszonego z tekstem oryginalnym, prostował Minister Sprawiedliwości (czyli organ, który wydawał Dziennik Ustaw). Podobne rozwiązanie przyjęto w art. 5 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1002</sup>.

Po wojnie rozróżnienie to straciło na znaczeniu w związku z likwidacją instytucji Senatu i Prezydenta. Stąd odpowiedzialność za prostowanie błędów powierzono tylko organowi wydającemu Dziennik Ustaw – Prezesowi Rady Ministrów. Jedyny wyjątek uczyniono w stosunku do błędów w ogłoszonym tekście lub przekładzie umowy międzynarodowej oraz w tekście oświadczenia rządowego w sprawie mocy obowiązującej umów międzynarodowych, ich ratyfikacji i uczestnictwa w nich innych państw – tego typu błędy prostował Minister Spraw Zagranicznych<sup>1003</sup>. Było to rozwiązanie niekonsekwentne – w przypadku aktów prawa krajowego dopuszczano tylko prostowanie błędów polegających na różnicy pomiędzy wersją oryginalną a wersją ogłoszoną, natomiast w przypadku

<sup>999</sup> L. Garlicki, *Kto...*, s. 70, adnotacja w nawiasie – G.W.

<sup>1000</sup> Ten przypadek dotyczy przede wszystkim aktów stanowionych przez organy kolegialne.

<sup>1001</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.

<sup>1002</sup> Dz. U. Nr 68, poz. 423 ze zm.

<sup>1003</sup> Zob. art. 6 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.

umów międzynarodowych dopuszczano prostowanie również takich błędów, które powstały na etapach wcześniejszych.

Obecnie podstawy prawne prostowania błędów w dziennikach urzędowych uregulowane są w Polsce w art. 17 i 18 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Pierwszy z omawianych przepisów reguluje prostowanie błędów w tekstach pierwotnych. Nie zawiera on definicji błędu<sup>1004</sup>, zastrzega jedynie, że „sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego”. Ponieważ przepis ten mówi o prostowaniu błędów „w ogłoszonym tekście aktu prawnego”, należy przyjąć, że błędem w rozumieniu tego przepisu jest błąd, który polega na rozbieżności pomiędzy wersją oryginalną, zdefiniowaną w art. 15 tej ustawy, a wersją ogłoszoną w dzienniku urzędowym. Stanowisko takie dominuje w dotychczasowej literaturze – zajęli je m.in. P. Radzewicz<sup>1005</sup>, S. Wronkowska oraz M. Zieliński<sup>1006</sup> oraz autor niniejszego opracowania<sup>1007</sup>. Jedynie L. Garlicki zaproponował inne odczytanie omawianego przepisu, gdyż wyszedł z założenia, że punktem wyjścia powinien być etap procesu legislacyjnego, na którym pojawił się błąd. Jeśli błąd pojawił się przed sporządzeniem oryginału, można go sprostować, o ile „nie prowadzi do merytorycznej zmiany przepisu”. Jeśli natomiast powstał na etapie ogłaszania danego przepisu, to ma on charakter formalny i organ odpowiedzialny za ogłoszenie aktu zawsze może go sprostować<sup>1008</sup>. W 2002 r., kiedy L. Garlicki sformułował ten pogląd, art. 17 omawianej ustawy stanowił, że prostowanie błędów w tekstach aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw (a więc m.in. w tekstach ustaw) należało do wydawcy tego Dziennika, czyli do Prezesa Rady Ministrów. To sugerowało, że intencją prawodawcy było jedynie prostowanie błędów, które powstały na etapie wydawania dziennika urzędowego. Później jednak omawiany przepis został zmieniony – od 2005 r. prostowanie błędów w tekstach ustaw należy do Marszałka Sejmu, zaś prostowanie błędów w tekstach umów międzynarodowych – do ministra właściwego do spraw zagranicznych<sup>1009</sup>. To mogłoby sugerować, że w przypadku ustaw i umów międzynarodowych ustawodawca dopuszcza prostowanie błędów, które powstały po uchwaleniu ustawy (i odpowied-

<sup>1004</sup> Skrytykowała to S. Wronkowska – zob. tejże, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, PS 2001, nr 5, s. 23.

<sup>1005</sup> P. Radzewicz, *O sprostowaniu...*, s. 61.

<sup>1006</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 225–226.

<sup>1007</sup> G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 229–230.

<sup>1008</sup> L. Garlicki, *Kto...*, s. 71.

<sup>1009</sup> Od 2011 r. omawiany przepis stanowi, że „błędy w tekście umowy międzynarodowej, w tekście tłumaczenia umowy międzynarodowej na język polski lub w tekście oświadczenia rządowego dotyczącego tej umowy prostuje minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym”.

nio – zawarciu umowy międzynarodowej) a przed sporządzeniem oryginału wysłanego do redakcji dziennika urzędowego. W obecnym kształcie omawianych przepisów trudno ocenić, które z przytoczonych stanowisk jest słuszne, każde z nich jest do pewnego stopnia uzasadnione. Prowadzi to do wniosku, że omawiany art. 17 w jego obecnym brzmieniu nie spełnia wymogów wynikających z zasady określoności przepisów ustawy. Należy to ocenić szczególnie krytycznie, ponieważ przepis ten dotyczy ingerowania w treść przepisów przez organy, które w większości przypadków nie posiadają kompetencji do ich ustanawiania. Jest to zatem instytucja wyjątkowa, a zarazem o wielkiej doniosłości dla procesów udostępniania informacji o ustanowionych normach prawnych. Dlatego *de lege ferenda* należy zgłosić postulat doprecyzowania omawianego przepisu. Ustawodawca powinien wyraźnie rozstrzygnąć, czy dopuszcza prostowanie tylko tych błędów, które powstały na etapie ogłaszania aktu normatywnego, czy również tych, które powstały pomiędzy ustanowieniem danego aktu a skierowaniem go do ogłoszenia. W tym pierwszym przypadku błędy powinien prostować organ wydający dany dziennik urzędowy, gdyż to on naruszył swoje obowiązki. W drugim natomiast błędy powinien prostować ten organ, który jest odpowiedzialny za ich powstanie. Zazwyczaj będzie to organ, który skierował dany akt do ogłoszenia, ale w przypadku ustaw, będzie to raczej Marszałek Sejmu niż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W obu przypadkach sprostowanie błędu należy traktować jako obowiązek danego organu i dlatego powinien on być zobowiązany do działania zarówno z urzędu, jak i na wniosek.

W porównaniu z omawianym art. 17, regulacja przyjęta w art. 18 zasługuje na aprobatę. Przepis ten dotyczy prostowania błędów w ogłoszonych tekstach jednolitych. Zawiera jednoznaczną definicję błędu. Jest nim – zgodnie z powołanym przepisem – „niezgodność między tekstem wydrukowanym w dzienniku urzędowym a tekstem aktu uwzględniającym wszystkie zmiany dokonane do czasu ogłoszenia tekstu jednolitego”. Obowiązek sprostowania takiego błędu nałożono na organ, który ponosi odpowiedzialność za ten błąd, czyli na ten organ, który sporządził dany tekst jednolity. Na krytykę zasługuje jedynie to, że przepis ten mówi o organie, który „ogłosił tekst jednolity”, co rodzi niepewność, czy chodzi o organ, który sporządził dany tekst, czy o organ wydający dziennik urzędowy, w którym tekst ten został ogłoszony. Wynika to z tego, że art. 16 omawianej ustawy, który reguluje podstawy wydawania (sporządzania) tekstów jednolitych, mówi o „ogłaszaniu tekstu jednolitego”. Biorąc pod uwagę ten przepis należy uznać, że w art. 18 chodzi o organ wydający (sporządzający) tekst jednolity, a nie o organ wydający dziennik urzędowy, w którym tekst ten został ogłoszony.

## 2.4. Organizacja dzienników urzędowych

Dzienniki urzędowe, służące do urzędowego ogłaszania aktów normatywnych, są tak zorganizowane, by nie tylko pełnić funkcje czysto informacyjne, ale również by porządkować informacje o aktach normatywnych, które zostały w nich ogłoszone, a także ułatwiać identyfikowanie tych aktów.

Porządkowanie informacji o aktach normatywnych odbywa się przede wszystkim poprzez podział wszystkich ogłaszanych aktów normatywnych na kategorie i wyodrębnienie dla poszczególnych kategorii określonego dziennika urzędowego. Do osobnych kategorii można np. zaliczyć: akty ustanowione przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, akty władz centralnych powszechnie obowiązujące na terenie całego kraju, akty tych władz obowiązujące jedynie wewnątrz danej instytucji, akty władz terenowych powszechnie obowiązujące na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego oraz akty władz terenowych obowiązujące jedynie wewnątrz danej instytucji. W Polsce poza ostatnią kategorią, akty normatywne są ogłaszane w dziennikach urzędowych typowych dla danej kategorii. Dzięki temu, wiedząc w jakim dzienniku urzędowym został ogłoszony dany akt, uzyskuje się również wiedzę o kategorii tego aktu, a z drugiej strony – znając kategorię poszukiwanego aktu, posiada się również wiedzę o tym, w jakim dzienniku urzędowym należy go szukać. W modelowym rozwiązaniu w kategorii źródeł prawa, których katalog jest zamknięty, dziennik urzędowy (ewentualnie kilka dzienników urzędowych), który służy do ogłaszania aktów należących do tej kategorii, odzwierciedla pełny zasób aktów prawnych tej kategorii. Teoretycznie polski Dziennik Ustaw, który jest dziennikiem przeznaczonym do ogłaszania aktów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinien stanowić kompletne źródło informacji o prawie powszechnie obowiązującym w Polsce (z wyjątkiem aktów prawa UE)<sup>1010</sup>.

Identyfikowanie poszczególnych aktów normatywnych ułatwia podział dzienników urzędowych na pozycje numerowane w sposób ciągły na przestrzeni roku<sup>1011</sup>. Ma to takie same zalety, jak numerowanie podstawowych jednostek redakcyjnych

<sup>1010</sup> W praktyce źródło to nie jest kompletne, co wynika z zaszczości historycznych oraz pewnych niedostatków współczesnej praktyki – więcej na ten temat zob.: M. Kokoszczynski, G. Wierczyński, *System informacji prawnej w pracy sędziego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 29–33.

<sup>1011</sup> W przypadku Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej zdecydowano się na posługiwanie się oznaczeniem numeru strony, na której zaczyna się dany akt, ale nie dlatego, że podział na pozycje uznano za nieprzydatny, lecz by uniknąć sytuacji, w której z różnych względów w poszczególnych wersjach językowych ten sam akt ogłaszany byłby pod inną pozycją, albo istniałyby luki w numeracji pozycji. Z tych samych względów przyjęto, że strony są numerowane w obrębie danego numeru. Powoduje to, że do prawidłowego zidentyfikowania aktu unijnego na podstawie jego miejsca publikacji, niezbędne jest podanie nie tylko oznaczenia dziennika urzędowego, roku i numeru strony, ale również numeru danego dziennika.

w sposób ciągły w obrębie całego aktu normatywnego. Oznaczenie dziennika urzędowego, rocznika oraz pozycji, pod którą został ogłoszony dany akt normatywny, jest jedną z najbardziej unikalnych informacji o tym akcie. Unikalność tej informacji jest zaburzona jedynie wtedy, gdy ogłoszono tekst jednolity danego aktu – w takiej sytuacji istnieją dwie (lub więcej, gdy ogłoszono kilka tekstów jednolitych tego samego aktu) reprezentacje tego samego aktu. W pewnym sensie jest ona również zaburzona wtedy, gdy ogłoszono zmiany do danego aktu. Aby uzyskać pełne informacje o danym akcie na podstawie dziennika urzędowego należy uwzględnić nie tylko pierwotny komunikat, ale również wszystkie komunikaty późniejsze.

## 2.5. Udostępnianie dzienników urzędowych

W świetle dotychczasowych uwag urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego jawi się jako instytucja bardzo sformalizowana. Nie należy jednak traktować jej wyłącznie w sposób formalny. Do ogłoszenia aktu normatywnego nie wystarczy bowiem sporządzenie egzemplarzy danego dziennika urzędowego. Istotą tej instytucji pozostaje publiczne udostępnienie treści ustanowionego przez prawodawcę aktu. W jednym ze swoich orzeczeń polski Trybunał Konstytucyjny trafnie stwierdził, że do spełnienia „wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 Konstytucji (...) konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. (...) Dopóki wydrukowany nakład Dziennika Ustaw nie zostanie skierowany do rozpowszechniania, nie można uznać, że wymaganie ustanowione w tym przepisie konstytucyjnym zostało spełnione”<sup>1012</sup>.

To, że do ogłoszenia aktu normatywnego nie wystarcza opublikowanie go w dzienniku urzędowym, lecz potrzebne jest również faktyczne udostępnienie tego dziennika wszystkim zainteresowanym, wiązało się z pewnymi trudnościami faktycznymi wynikającymi z technologii, w jakiej ukazywały się dzienniki urzędowe. Przez pierwsze 200 lat ich funkcjonowania były to publikacje papierowe. Do faktycznego udostępnienia ich osobom zainteresowanym potrzebne było wydrukowanie odpowiedniego nakładu danego numeru i przesłanie go do zainteresowanych, a przynajmniej do miejsc (bibliotek, urzędów), w których osoby zainteresowane miały możliwość zapoznania się z nimi. Zauważył to np. F. Studnicki, który stwierdził, że „chwila opublikowania przepisu wyprzedza z reguły chwilę, z upływem której mówić można o jego rzeczywistym ogłoszeniu. Zdarzenie polegające na umieszczeniu przepisu w tekście dziennika publikacyjnego uzyskuje swój pełny sens dopiero z nadejściem drugiej z tych chwil. W okresie

<sup>1012</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165; zob. też: postanowienie TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., P 14/99, OTK 2000, nr 3, poz. 90.

pomiędzy opublikowaniem przepisu, a jego nadejściem, są już wprawdzie spełnione formalne wymagania obowiązywania przepisu, niemniej nie są jeszcze zrealizowane (...) postulaty stanowiące rację tych wymagań<sup>1013</sup>.

Jednym z najbardziej znanych przepisów, które stanowiły próbę rozwiązania problemu różnicy w faktycznej dostępności dzienników urzędowych w siedzibie organu wydającego dany dziennik i na prowincji, był art. 1 Kodeksu Napoleona. Przepis ten w jego pierwotnej wersji stanowił: „Prawa są wykonalne w całym kraju Francuzkim na mocy ogłoszenia ich, przez Cesarza. Wykonywane będą w każdej części państwa, od chwili, w której ogłoszenie ich będzie mogło być wiadomem. Ogłoszenie przez Cesarza uczynione, poczytane będzie za wiadome, w departamencie, w którym mieszka Cesarz, po upływie dnia jednego od dnia ogłoszenia, a w każdym z innych departamentów, po upływie tegoż czasu, pomnażanego jednym dniem na każdą odległość 10 myriametrów pomiędzy miastem, w którym uczyniono pierwsze ogłoszenie, a stolicą, każdego departamentu”<sup>1014</sup>.

W Polsce w aktach, które regulowały wydawanie dzienników urzędowych, nie próbowano rozwiązać kwestii omawianych faktycznych różnic w dostępności dzienników urzędowych. Dzienniki te były rozpowszechniane w systemie prenumeraty oraz poprzez sprzedaż w wyznaczonych miejscach. Zainteresowanym zapewniano możliwość prenumerowania dzienników urzędowych<sup>1015</sup> oraz dostęp do archiwalnych numerów tych dzienników. Odpowiadający temu prawu obowiązek udostępniania dzienników urzędowych osobom zainteresowanym został nałożony na organy administracji publicznej<sup>1016</sup>. Do tej pory żaden z polskich aktów, które regulowały zasady wydawania dzienników urzędowych, nie uzależniał daty wejścia w życie aktu ogłaszanego w danym dzienniku od

<sup>1013</sup> F. Studnicki, *Przeptyły wiadomości...*, s. 101.

<sup>1014</sup> *Kodeks Napoleona z przypisami*, t. I, Warszawa 1808, s. 3. W przypisie do tego przepisu znajduje się wyjaśnienie, że „myriametr to dziesięć tysięcy metrów” oraz że istnieje „wyrok rządu francuskiego, w którym są zdefiniowane odległości od Paryża wszystkich stolic departamentów we Francji”.

<sup>1015</sup> Zob. art. 4–8 dekretu z dnia 8 listopada 1812 r. w sprawie druku Dziennika Praw Księstwa Warszawskiego oraz o jego urzędowych odbiorcach i prenumeratach (Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego], t. IV, nr 47, s. 407); art. 9–13 postanowienia namiestnika z dnia 16 stycznia 1816 r. (Dziennik Praw [Królestwa Polskiego], t. I, nr 2, s. 106); art. 6–9 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 66, poz. 400 ze zm.); art. 7 i 8 w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1928 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.); art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.) nie zawierała żadnych przepisów dotyczących rozpowszechniania dzienników urzędowych, które były wydawane na jej podstawie.

<sup>1016</sup> W aktach powołanych w poprzednim przypisie zob.: art. 6 rozporządzenia z 1927 r., art. 7 dekretu z 1935 r., art. 7 ustawy z 1950 r. oraz art. 26 ustawy z 2000 r.

faktycznego otrzymania numeru dziennika przez prenumeratorów czy organy obowiązane do udostępniania zainteresowanym tego dziennika. Polski Trybunał Konstytucyjny w 1991 r. uznał, że „brak przepisów zapewniających możliwość faktycznego zapoznania się z aktem normatywnym ogłoszonym w dzienniku publikacyjnym – co najmniej w dniu jego wejścia w życie” – stanowi „lukę aksjologiczną”<sup>1017</sup>.

Rozwiązanie tych problemów, które wynikały ze sposobu publikacji dzienników urzędowych (drukowanie na papierze i rozpowszechnianie za pomocą poczty), nastąpiło, gdy dzienniki te zaczęto udostępniać w postaci elektronicznej w internecie. Pierwsze kraje europejskie wprowadziły tę metodę w 1995 r.<sup>1018</sup>, a w ciągu następnych kilkunastu lat stała się zjawiskiem powszechnym w Europie<sup>1019</sup>. W większości przypadków dzienniki urzędowe przynajmniej przez pewien czas równolegle były wydawane w postaci papierowej i elektronicznej, ale z biegiem czasu coraz częściej postać elektroniczna zaczęła całkowicie zastępować postać papierową. Zmiany te są uzasadnione, gdyż w ciągu ostatnich 10 lat w państwach rozwiniętych internet stał się głównym miejscem poszukiwania informacji. Przykładowo, z badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii wynika, że w 2013 r. z internetu korzystało już 78% mieszkańców tego kraju<sup>1020</sup>, a 68% mieszkańców traktowało internet jako podstawowe źródło informacji związanych z zadaniami zawodowymi, szkolnymi lub osobistymi<sup>1021</sup>. Od 2005 r. do

<sup>1017</sup> Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 1991 r., S 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 30.

<sup>1018</sup> Z zestawienia przygotowanego w 2009 r. przez Urząd Oficjalnych Publikacji Europejskich wynika, że były to Hiszpania, Holandia, Łotwa, Norwegia i Słowenia – zob.: *Access to legislation in Europe. Guide to the legal gazettes and other official information sources in the European Union and the European Free Trade Association*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2009 (<http://bookshop.europa.eu/en/access-to-legislation-in-europe-pbOA8108353/>), s. 75, 99, 129, 161 i 213. Należy dodać, że jeszcze wcześniej we Francji udostępniano dzienniki urzędowe za pomocą systemu Minitel.

<sup>1019</sup> Wg opracowania przytoczonego w poprzednim przypisie, że pierwszymi krajami, w których wersja elektroniczna najważniejszego dziennika urzędowego zastąpiła jego wersję papierową były: Norwegia (od początku 2001 r.), Belgia (od początku 2003 r.) i Austria (od początku 2004 r.). W 2009 r. jedynym krajem należącym do UE, w którym władze publiczne nie udostępniały dzienników urzędowych w internecie, była Słowacja. Od 2013 r. najważniejszy słowacki dziennik urzędowy – *Zbierka zákonov Slovenskej republiky* – jest już udostępniany na stronie słowackiego Ministerstwa Sprawiedliwości. Z przytoczonego opracowania wynika, obecnie w niemal połowie krajów europejskich najważniejsze dzienniki urzędowe są już wydawane wyłącznie w postaci elektronicznej.

<sup>1020</sup> W.H. Dutton, G. Blank, D. Groselj, *Cultures of the Internet: The Internet in Britain. Oxford Internet Survey 2013*, University of Oxford 2013 ([http://oxis.oii.ox.ac.uk/sites/oxis.oii.ox.ac.uk/files/content/files/publications/OxIS\\_2013.pdf](http://oxis.oii.ox.ac.uk/sites/oxis.oii.ox.ac.uk/files/content/files/publications/OxIS_2013.pdf)), s. 13.

<sup>1021</sup> Tamże, s. 26.



2013 r. odsetek osób, które przynajmniej raz skorzystały z internetowych serwisów rządowych, wzrósł z 39 do 65%<sup>1022</sup>.

W 1991 r. pojawił się w Polsce pierwszy program, który zawierał teksty aktów prawnych w postaci elektronicznej<sup>1023</sup>. Był to jednak program komercyjny, dostęp do tekstów w nim zawartych mieli tylko abonenci (głównie prawnicy). Powszechny dostęp do elektronicznych wersji aktów opublikowanych w najważniejszych dziennikach urzędowych zapewniło dopiero pojawienie się pierwszych stron internetowych, na których zaczęto nieodpłatnie udostępniać zeskanowane teksty aktów opublikowanych w tych dziennikach. Jedną z pierwszych takich stron była strona [www.lex.pl](http://www.lex.pl), utworzona w 1998 r. Była to strona komercyjnego wydawnictwa, ale sama strona, w tym udostępniane na niej teksty z Dz. U. i M.P. była dostępna nieodpłatnie. Po jakimś czasie podobne rozwiązania zaoferowało kilka innych wydawnictw komercyjnych. W 2002 r. podobną działalność rozpoczęła Kancelaria polskiego Sejmu, zamieszczając skany Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w powszechnie dostępnym Internetowym Systemie Aktów Prawnych. Natomiast przepisy, które nałożyły na organy wydające dzienniki urzędowe obowiązek udostępniania ich w postaci elektronicznej, zaczęły obowiązywać dopiero w maju 2008 r. Rozpoczął się wtedy okres przejściowy, w czasie którego dzienniki urzędowe były wydawane i udostępniane w dwóch postaciach – papierowej i elektronicznej. Okres ten zakończył się 31 grudnia 2011 r. i od 1 stycznia 2012 r. postać elektroniczna całkowicie zastąpiła postać papierową wydawanych w Polsce dzienników urzędowych<sup>1024</sup>.

Publikowanie dzienników urzędowych w internecie daje możliwość rzeczywistego udostępnienia ogłaszanych w nich aktów wszystkim potencjalnym zainteresowanym w tej samej chwili. Rozwiązuje to problem zróżnicowania dostępu do najnowszych aktów ogłoszonych w dzienniku urzędowym. Taki sposób udostępniania dzienników urzędowych ma też inne zalety. Po pierwsze, od momentu udostępnienia danego aktu normatywnego na stronie internetowej, możliwość zapoznania się z nim mają wszyscy zainteresowani na całym świecie, a nie tylko osoby przebywające w danym kraju. Po drugie, osoby zainteresowane mogą pobierać teksty aktów normatywnych przez całą dobę każdego dnia, a nie tylko w dni robocze w godzinach pracy danego urzędu czy biblioteki. Po trzecie, dokument w postaci elektronicznej (o ile nie jest to postać graficzna, czyli zdjęcie oryginalnego dokumentu) znacznie łatwiej poddać kolejnym operacjom, które

<sup>1022</sup> Tamże, s. 31.

<sup>1023</sup> Był to program „Skorowidz Obowiązujących Przepisów z Tekstami”, który po kilku latach ewolucji i po połączeniu z bazą orzeczeń zaczął nosić nazwę „System Informacji Prawnej LEX” – więcej na ten temat: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka...*, s. 141.

<sup>1024</sup> Zmiany z tym związane omówił G. Wierczyński, *Polska reforma ogłaszania prawa*, PS 2011 nr 5, s. 23–36.

mogą być przydatne w odbiorze zawartego w nim komunikatu (np. osoba niedowidząca może taki dokument odczytać za pomocą specjalnego oprogramowania, zamieniającego tekst na głos, a osoba nieznająca danego języka może tekst zawarty w tym dokumencie skopiować do programu tłumaczącego).

Teoretyczne rozważania na temat dostępności dzienników urzędowych w postaci elektronicznej potwierdzają statystyki pobrań dokumentów ze stron internetowych dwóch najważniejszych polskich dzienników urzędowych – Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. W pierwszym roku, w którym dzienniki te ukazywały się wyłącznie w postaci elektronicznej, z oficjalnych stron internetowych tych dzienników pobrano 4 342 664 plików z tekstami aktów normatywnych. W ciągu następnego roku (2013) pobrano aż 7 524 578 plików<sup>1025</sup>. Oznacza to, że liczba pobrań plików z tekstami aktów normatywnych wyraźnie wzrosła – w 2013 r. pobrano 173% plików więcej niż w 2012 r. Nie wiemy wprawdzie, czy w efekcie tych zmian zaczęła rosnąć liczba osób, które korzystają z tego źródła informacji. Może być bowiem tak, że liczba tych osób nie uległa zmianie, tylko osoby, które do tej pory pobierały tego typu pliki ze stron komercyjnych wydawnictw, zaczęły korzystać ze stron organów wydających dzienniki urzędowe<sup>1026</sup>. Nie ma jednak wątpliwości, że istniało zapotrzebowanie na elektroniczną wersję dzienników urzędowych oraz że informatyzacja dzienników urzędowych ułatwiła dostęp do nich.

Podjęwając decyzję o tym, że dzienniki urzędowe mają być dostępne tylko w postaci elektronicznej, należy jednak zapewnić dostęp do nich również osobom niekorzystającym ze środków komunikacji elektronicznej, czyli w dotychczasowej, papierowej postaci. W Polsce zostało to rozwiązane w ten sposób, że na organy administracji publicznej, które miały do tej pory obowiązek udostępniać dzienniki urzędowe w postaci papierowej<sup>1027</sup>, nałożono obowiązek udostępniania wydruków dzienników urzędowych ukazujących się w postaci elektronicznej. Znowelizowany art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

<sup>1025</sup> Źródło danych: list elektroniczny od J. Demineta, dyrektora Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informatycznych Rządowego Centrum Legislacji z dnia 27 maja 2014 r. do autora niniejszej pracy.

<sup>1026</sup> W tym samym czasie, w latach 2012 i 2013 malała np. liczba odsłon stron z tekstami z Dz. U. i M.P. na serwisach [www.lex.pl](http://www.lex.pl) oraz [www.abc.com.pl](http://www.abc.com.pl). O ile w 2012 r. dział z tekstami z Dz. U. i M.P. w obu tych serwisach zanotował ponad 8,5 miliona odsłon, o tyle w 2013 r. – niecałe 5 milionów. Źródło danych: list elektroniczny od K. Kozłowskiego z redakcji powołanych serwisów z dnia 28 maja 2014 r. do autora niniejszej pracy.

<sup>1027</sup> Było to rozwiązanie krytykowane w literaturze – W. Gromski oceniał, że nakaz udostępniania dzienników urzędowych w siedzibie urzędu gminy „nie jest skutecznym sposobem upowszechniania znajomości przepisów gminnych wśród ich adresatów”, W. Gromski, *Publikacja aktów prawa miejscowego. Obecny stan prawny – problemy praktyki*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 3, s. 191.

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego udostępniają nieodpłatnie Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego oraz w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym. Pozostałe dzienniki urzędowe udostępniają organy je wydające. Jednocześnie znowelizowany art. 28a nakłada na wszystkie wymienione organy obowiązek wydawania wydruków aktów normatywnych. Przepis ten stanowi, że jest to odpłatne, ale jednocześnie gwarantuje, że wysokość tych opłat ma być tak ustalona, „aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków”.

Dzięki wprowadzeniu zasady, że prawną formą udostępnienia dziennika urzędowego i ogłaszanego w nim aktu normatywnego jest udostępnienie go za pomocą powszechnie dostępnej strony internetowej, można wyeliminować te przypadki nadużyć w udostępnianiu dzienników urzędowych, które były konsekwencją konieczności drukowania w krótkim czasie dużych nakładów tych dzienników. Do takich nadużyć należało m.in. antydatowanie<sup>1028</sup> poszczególnych numerów dziennika urzędowego, które często wynikało z takiego spiętrzenia aktów normatywnych skierowanych do ogłoszenia, że fizyczną niemożliwością było wydrukowanie pełnego nakładu danego numeru w określonym dniu<sup>1029</sup>. Innymi formami nadużyć, które uzasadniano problemami z drukowaniem dziennika urzędowego były: ogłaszanie treści danego aktu normatywnego nie w dzienniku urzędowym, lecz w odrębnym załączniku do tego dziennika<sup>1030</sup>, czy ogłaszanie jedynie części tekstowej danego aktu<sup>1031</sup>.

<sup>1028</sup> Przykłady antydatowania Dzienników Ustaw z lat 80. XX w. podaje np. T. Bałachowicz w: tegoż, *Wejście ustawy w życie* (w: *Tworzenie prawa. Zbiór studiów*, Warszawa 1987, s. 154. Autor ten podaje np., że Dziennik Ustaw nr 60 z 1984 r., który na okładce zawierał informację, że został wydany 30 grudnia 1984 r., faktycznie był drukowany w dniach 26–31 stycznia następnego roku.

<sup>1029</sup> Odmianą antydatowania było też drukowanie w dniu podawanym na pierwszej stronie dziennika urzędowego niepełnego nakładu tego numeru. Przykłady zob.: G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 138–139.

<sup>1030</sup> Było to rozwiązanie nieznanne w świetle obowiązujących w Polsce przepisów, a mimo to stosowane w praktyce. Przykłady nadużyć z tym związanych podają w: *Urzędowe...*, s. 140–141. Odrębne załączniki do dziennika urzędowego współcześnie spotyka się np. w Niemczech, gdzie dzienniki urzędowe nadal wydawane są w postaci papierowej.

<sup>1031</sup> Chodzi tu w szczególności o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które składają się z części tekstowej i graficznej. W praktyce część graficzna albo nie była ogłaszana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, albo była ogłaszana w wersji nieczytelnej lub w skali niezgodnej z obowiązującymi przepisami. Więcej na ten temat zob.: T. Bąkowski, *Dwie kwestie dotyczące ogłaszania aktów prawa miejscowego na przykładzie uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (w: *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia*

Obserwacja praktyki ukazuje jednak, że zamiast dotychczasowych form nadużyć, pojawiają się nowe, typowe dla elektronicznej postaci dzienników urzędowych. Pierwszą grupę stanowią przypadki, w których nie doszło do ogłoszenia danego aktu normatywnego, gdyż pod daną pozycją w dzienniku urzędowym nie zamieszczono pliku z tekstem danego aktu<sup>1032</sup>. Do drugiej grupy należą przypadki, w których dokumenty zawierające akty normatywne ogłoszone w danym dzienniku urzędowym zostały zmienione już po udostępnieniu danej pozycji dziennika na oficjalnej stronie internetowej<sup>1033</sup>. Wprowadzanie takich zmian, choć oczywiście prawnie niedopuszczalne, jest fizycznie możliwe, gdyż dziennik urzędowy wydawany w postaci elektronicznej, w przeciwieństwie do dziennika wydrukowanego na papierze i rozesłanego do odbiorców, jest wciąż dostępny dla jego redakcji. Zapobiegać takim nieuprawnionym ingerencjom powinny mechanizmy autentyfikacji dzienników urzędowych. Obecnie powszechnie wykorzystuje się w tym celu instytucję podpisu elektronicznego. W Polsce § 8 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych<sup>1034</sup> stanowi, że „autentyczność i integralność dzienników urzędowych, zbiorów aktów prawa miejscowego stanowionych przez powiat lub gminę

---

*informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006 r.*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006, s. 191–192.

<sup>1032</sup> Zob. np.: Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2012 r., poz. 14 oraz Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2012 r., poz. 360–368 i 532–533. W każdym z tych przypadków na stronie internetowej dziennika urzędowego pod daną pozycją w grudniu 2013 r. znajdował się jedynie opis danego aktu, a nie było pliku z tekstem tego aktu.

<sup>1033</sup> Przykładowo z informacji dołączonych do podpisów elektronicznych w aktach ogłoszonych w: Dzienniku Urzędowym Komendy Głównej Policji z 2012 r. pod poz. 14 oraz w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2012 r. pod poz. 4 wynika, że „dokument został zmieniony lub uszkodzony od czasu jego podpisania”. Z kolei w Dzienniku Urzędowym Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w 2014 r. dwukrotnie ogłoszono pozycję 4 – pierwszy raz z datą 24 stycznia 2014 r., a drugi raz – 14 lutego 2014 r. Za każdym razem opublikowano pod tą pozycją tekst jednolity zarządzenia Nr 21 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 lipca 2007 r. w sprawie nadania statutu Bibliotece Narodowej, ale za pierwszym razem było to obwieszczenie z dnia 23 stycznia 2014 r., a za drugim razem – z dnia 13 lutego 2014 r. Pierwszy tekst nie uwzględniał jednej ze zmian. Zamiast jednak ogłosić sprostowanie błędu w tej sprawie i ewentualnie potem ogłosić nowe obwieszczenie w sprawie tekstu jednolitego, ze strony dziennika usunięto pierwotne obwieszczenie, a następnie pod tą samą pozycją ogłoszono nowe obwieszczenie. Jest to oczywiście niezgodne z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i może wprowadzić w błąd tych odbiorców, którzy pobrali omawiany tekst w tym czasie, kiedy na stronie dziennika była dostępna jego pierwsza wersja.

<sup>1034</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

oraz innych aktów podlegających ogłoszeniu jest zagwarantowana bezpiecznym podpisem elektronicznym organu lub osoby upoważnionej przez organ wydający dziennik urzędowy”. W praktyce jednak w przypadku dwóch najważniejszych polskich dzienników urzędowych – Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego – na stronie internetowej, na której są one ogłaszane, nie udostępnia się podpisów elektronicznych, a jedynie informację o takich podpisach. Takie rozwiązanie jest niezgodne z powołanym przepisem i nie pozwala zweryfikować, czy dokument nie był zmieniany po złożeniu podpisu elektronicznego.

## 2.6. Ograniczenia dzienników urzędowych

O ile dzienniki urzędowe bardzo dobrze się sprawdzają jako narzędzie służące do udostępniania oficjalnego komunikatu o treści aktu normatywnego ustanowionego przez prawodawcę, o tyle znacznie gorzej nadają się do wyszukiwania informacji. Informatyzacja tych dzienników daje wprawdzie możliwość utworzenia narzędzi do wyszukiwania aktów normatywnych na podstawie ich metadanych oraz na podstawie słów występujących w ich treści, nie zmienia to jednak zasadniczych ograniczeń, jakimi z punktu widzenia wyszukiwania informacji obarczone są dzienniki urzędowe. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z ich linearnego charakteru, uporządkowania poszczególnych pozycji według kryterium chronologicznego oraz przemieszania aktów pierwotnych z aktami zmieniającymi.

Dzienniki urzędowe, podobnie jak tradycyjne papierowe książki, mają układ linearny – kolejne fragmenty tekstu następują po sobie w kolejności, na którą użytkownik nie ma wpływu. Tymczasem w rzeczywistości system prawny nie ma postaci linearnej, lecz multilinearną. Jest to system zhierarchizowany, w którym znaczenie poszczególnych aktów częściowo zależy od ich miejsca w hierarchii. Nawet poszczególne wyodrębnione elementy tego systemu (akty normatywne) mają tylko częściowo układ linearny, gdyż w wielu miejscach elementy te odsyłają do innych elementów. W elektronicznych publikacjach nieurzędowych na przepisy odsyłające nakłada się hiperteksty, które pozwalają użytkownikowi na pominięcie etapu samodzielnego wyszukiwania przepisu, do którego odsyła prawodawca. W oficjalnych wersjach tekstu aktu normatywnego nie ma miejsca na takie rozwiązania, gdyż ich autorem nie jest prawodawca, lecz redaktor danej bazy.

Jak zauważył F. Studnicki, uporządkowanie przedmiotowe poszczególnych części tekstu występuje w dziennikach urzędowych tylko w obrębie poszczególnych pozycji, same pozycje są jednak ułożone nie w kolejności merytorycznej, lecz wynikającej z daty skierowania do ogłoszenia<sup>1035</sup>. Tymczasem, jak podkreśla

<sup>1035</sup> F. Studnicki, *Przeptyw...*, s. 107.

się w publikacjach dotyczących wyszukiwania informacji o prawie, „najbardziej użyteczne są nie te publikacje z aktami prawnymi, które są ułożone w porządku chronologicznym, lecz te, które są zorganizowane w oparciu o kryteria przedmiotowe”<sup>1036</sup>, gdyż odbiorcy nie są w praktyce zainteresowani zapoznawaniem się z codzienną aktywnością organów władzy prawodawczej, lecz aktami, których znajomość jest niezbędna do rozwiązania konkretnego problemu<sup>1037</sup>. Joseph E. Murphy, który przeanalizował różne sposoby udostępniania przepisów prawnych, za najlepsze rozwiązanie uznał kombinację tych sposobów<sup>1038</sup>. Podkreślał on szczególne znaczenie dzienników urzędowych, ale ostrzegął, że poszczególne akty normatywne mogą „utonać” w takich dziennikach<sup>1039</sup>, i dlatego postulował, by były ponadto udostępniane w publicznie dostępnych bazach danych, oraz by podlegały urzędowym kompilacjom oraz bieżącemu indeksowaniu, tak by ułatwiać ich wyszukiwanie<sup>1040</sup>. Wyniki analiz i badań przeprowadzonych na potrzeby niniejszych rozważań potwierdzają te ustalenia.

Jak była już o tym mowa, współcześnie coraz większą część norm prawnych ustanawia się w drodze nowelizacji obowiązujących przepisów. Stąd w dziennikach urzędowych przeważają akty zmieniające, a to dla większości osób poszukujących informacji o obowiązujących w danym momencie przepisach jest tylko „półprodukt” informacyjny.

Dzienniki urzędowe mają charakter statyczny. Komunikaty, które są w nich ogłaszane, stanowią zapis stanu prawnego z danej chwili, z reguły wcześniejszej niż chwila, w której dany użytkownik poszukuje określonych informacji. W efekcie to na osobie korzystającej z dziennika urzędowego spoczywa ciężar zaktualizowania uzyskanych na jego podstawie wiadomości.

Wszystkie te cechy dzienników urzędowych stanowią niedogodności z punktu widzenia osoby poszukującej informacji o obowiązujących przepisach. Część z nich można minimalizować. Do zamiany porządku chronologicznego na przedmiotowy służą urzędowe skorowidze przepisów ogłoszonych w danym dzienniku urzędowym. Aktualizacji informacji ogłoszonej w dzienniku urzędowym służą teksty jednolite aktów normatywnych.

<sup>1036</sup> Tak np.: R.C. Berring, E.A. Edinger, *Finding...*, s. 128.

<sup>1037</sup> Tak np.: M.L. Cohen, R.C. Berring, K.C. Olson, *Finding the Law*, 9 wyd., West Publishing, St. Paul, 1989, s. 7.

<sup>1038</sup> J.E. Murphy, *The duty of the government to make the law known*, „Fordham Law Review” 1982, nr 51, s. 289.

<sup>1039</sup> Tamże, s. 280.

<sup>1040</sup> Tamże, s. 290.

### 3. Urzędowe skorowidze ogłoszonych aktów normatywnych

Jednym z rozwiązań, które mają na celu przewyżczenie ograniczeń wynikających z chronologicznego układu zawartości dzienników urzędowych jest ogłaszanie skorowidzów przedmiotowych do tych dzienników. Najbardziej przydatne są skorowidze, które nie ograniczają się do określonego roku, lecz zawierają zbiorczą informację o całym prawodawstwie ogłoszonym w danym dzienniku. Przykładami takich skorowidzów są niemiecki *Fundstellennachweis* oraz polski „Skorowidz obowiązujących przepisów prawnych”.

Niemiecki skorowidz został utworzony na podstawie postanowienia Bundestagu z dnia 6 lutego 1952 r., a obecny kształt uzyskał w 1968 r. Data ta nie jest przypadkowa – jak była o tym mowa w rozdziale drugim – z końcem 1968 r. zakończyły się w Niemczech prace nad usystematyzowanym zbiorem przepisów obowiązujących w dniu 31 grudnia 1963 r. Przepisy te zostały ogłoszone w specjalnej edycji najważniejszego niemieckiego dziennika urzędowego – *Bundesgesetzblatt Teil III*. Dzięki tym zabiegom *Bundesgesetzblatt* zawiera komplet obowiązujących w Niemczech przepisów prawa federalnego, a *Fundstellennachweis* jest kompletnym skorowidzem do tego dziennika.

Od 1968 r. *Fundstellennachweis* jest podzielony na dwie części. Część A zawiera informacje o wszystkich aktach ogłoszonych od 1 stycznia 1964 r. w *Bundesgesetzblatt* oraz o obowiązujących aktach sprzed tej daty, ogłoszonych w powołanym zbiorze przepisów – *Bundesgesetzblatt Teil III*<sup>1041</sup>. Układ haseł w tej części przypomina klasyczne skorowidze dziesiętne – całość podzielona jest na dziewięć części, z których każda dzieli się maksymalnie na 10 części, które również mogą być podzielone maksymalnie na 10 części. Na informację o akcie składa się jego tytuł, miejscu publikacji oraz informacja o aktach zmieniających. Każdy akt opatrzony jest numerem porządkowym, który w danej edycji zapisany jest czcionką pogrubioną, jeśli akt wciąż obowiązuje. Część B zawiera informacje o obowiązujących umowach międzynarodowych oraz związanych z nimi aktach prawa krajowego<sup>1042</sup>. W tej części podział na hasła ma charakter bardziej formalny – na pierwszym poziomie całość podzielono na część z informacjami o umowach dwustronnych z poszczególnymi krajami i organizacjami międzynarodowymi oraz część z informacjami o umowach wielostronnych. Obydwa skorowidze uka-

<sup>1041</sup> Na podstawie: Bundesministerium der Justiz, *Fundstellennachweis A, Bundesrecht ohnevölkerrechtliche Vereinbarungen. Abgeschlossen am 31. Dezember 2012*, s. IV.

<sup>1042</sup> Na podstawie: Bundesministerium der Justiz, *Fundstellennachweis B, Völkerrechtliche Vereinbarungen Verträge zur Vorbereitung und Herstellung der Einheit Deutschlands. Abgeschlossen am 31. Dezember 2012*, s. 7.

zują się co roku według stanu prawnego na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Współcześnie skorowidze te są udostępniane w postaci elektronicznej na stronie internetowej przeznaczonej do udostępniania obu edycji *Bundesgesetzblatt*<sup>1043</sup>.

Pierwsza edycja polskiego urzędowego skorowidza przepisów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym została wydana przez Ministerstwo Sprawiedliwości (ówczesnego wydawcę Dziennika Ustaw) w 1931 r. jako suplement do dziesięciotomowego zbioru „Ustawodawstwo Polskie z lat 1917–1928”<sup>1044</sup>. W skorowidzu tym uwzględniono jedynie te przepisy, które zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw i wciąż obowiązywały w dniu 1 lutego 1931 r. Całość podzielono na hasła, ułożone w porządku alfabetycznym. Informacja o akcie składała się ze skróconego tytułu, skrótu rodzaju, skróconej informacji o miejscu publikacji danego aktu i aktów go zmieniających<sup>1045</sup>. W skorowidzu uwzględniono tylko akty prawa krajowego, pominięto umowy międzynarodowe (w hasle „Ratyfikacje umów międzynarodowych” znajdowały się informacje o ustawach ratyfikacyjnych). W 1935 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wydało uaktualnioną wersję tego skorowidza, już jako samodzielną publikację<sup>1046</sup>.

Po II wojnie światowej, w 1948 r., Zdzisław Keck wydał uaktualnioną wersję tego skorowidza<sup>1047</sup>. Opublikował ją jako książkę pod własnym nazwiskiem, ale we wstępie przyznał, że jest to kontynuacja skorowidza Ministerstwa Sprawiedliwości, opiera się na takim samym układzie haseł i sposobie opisywania aktów normatywnych<sup>1048</sup>. Drugie wydanie tego skorowidza ukazało się w 1949 r.<sup>1049</sup>, a trzecie – w 1952 r.<sup>1050</sup> Rok później Z. Keck wydał skorowidz aktów ogłoszonych

<sup>1043</sup> Zob. <http://www.bundesgesetzblatt.de>.

<sup>1044</sup> *Skorowidz do „Ustawodawstwa Polskiego z lat 1917–1928”*, Wydawnictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa [1931].

<sup>1045</sup> Skrócony tytuł zawierał tylko tzw. określenie przedmiotu aktu, a jeśli akt dotyczył kilku zagadnień, w danym hasle podawano tylko fragment tytułu odnoszący się do tego hasła. Przykładowo w hasle „Barwy państwowe” rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach (Dz. U. Nr 115, poz. 980 ze zm.) przytoczone było jako „Barwy państwowe: R.u. – 27 r. poz. 980; zm.: R.u. – 30 r. poz. 629; 32 r. poz. 573 (art. 5 § 2 p. 5); U. – 33 r. poz. 246”.

<sup>1046</sup> *Skorowidz przepisów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1935 obowiązujących w dniu 1 października 1935 r.*, Wydawnictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 1935.

<sup>1047</sup> Z. Keck, *Skorowidz przepisów prawnych: przepisy ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1948*, Spółdzielnia Wydawnicza „Wiedza”, Warszawa 1948.

<sup>1048</sup> Tamże, s. V.

<sup>1049</sup> Z. Keck, *Skorowidz przepisów prawnych: przepisy ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1949*, Książka i Wiedza, Warszawa 1949.

<sup>1050</sup> Z. Keck, *Skorowidz przepisów prawnych: przepisy ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1952*, Wydawnictwo Administracji Wydawnictw P. R. M., Warszawa 1952.



w Monitorze Polskim<sup>1051</sup>. Po scaleniu tych skorowidzów, w latach 1954–1970 Z. Keck opublikował 7 wydań skorowidza obejmującego obowiązujące w określonym dniu akty ogłoszone zarówno w Dzienniku Ustaw, jak i w Monitorze Polskim<sup>1052</sup>. Układ skorowidza zasadniczo pozostawał niezmieniony, jedyną poważniejszą zmianą w stosunku do oryginału z 1931 r. było dodanie w ostatnich edycjach umów międzynarodowych. Z. Keck dodał osobne hasło „Umowy międzynarodowe” i tam umieścił wszystkie te akty. W innych hasłach na listach aktów normatywnych nie występowały umowy międzynarodowe, ponieważ w tamtym okresie Konstytucja PRL z 1952 r. nie zawierała przepisów regulujących miejsce umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa i część doktryny nie traktowała ich jak aktów wywołujących bezpośredni skutek prawny<sup>1053</sup>.

Praktyczne znaczenie omawianego skorowidza wynikało nie tylko z tego, że w pierwszych latach po wojnie była to jedyna tego typu publikacja w Polsce, ale również z tego, że Z. Keck był w tym czasie wicedyrektorem Biura Prawnego w Urzędzie Rady Ministrów<sup>1054</sup>. Po wojnie to właśnie ten urząd był wydawcą Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Po śmierci Z. Kecka w 1972 r. urząd ten (a po jego przekształceniu – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) kontynuował wydawanie omawianego skorowidza. W latach 1974–1998 ukazało się jego 8 kolejnych wydań<sup>1055</sup>.

W 1988 r. swoją wersję tego skorowidza zaczęła wydawać komercyjnie Kancelaria Prawna Lex z Gdańska, aktualizując go na bieżąco, początkowo w formie wymiennokartkowej, a od 1990 r. – w formie elektronicznej. Tak powstał program, który z biegiem lat przekształcił się w największy i najbardziej znany w Polsce system informacji prawnej<sup>1056</sup>. Prawnicy, czyli grupa najbardziej zainteresowana zakupem tego typu publikacji, zamiast książki, która ukazywała się raz

<sup>1051</sup> Z. Keck, *Skorowidz przepisów prawnych ogłoszonych w Monitorze Polskim w latach 1918–1939 i 1945–1952*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1952.

<sup>1052</sup> Z. Keck, *Skorowidz przepisów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim w latach 1918–1939 i 1944–1953* (i odpowiednio: –1955, –1960, –1963, –1965, –1967, –1969), Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1954 (i odpowiednio: 1956, 1961, 1964, 1966, 1968 i 1970).

<sup>1053</sup> Więcej na ten temat zob.: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 541 i nast.

<sup>1054</sup> Na wewnętrznej stronie tytułowej dwóch pierwszych edycji (z 1948 r. i z 1949 r.) wydrukowana była notatka: „Zatwierdzono do użytku służbowego przez Prezydium Rady Ministrów pismem z dnia 20 lipca 1948 r. Nr 0-II-b-I/2/48”.

<sup>1055</sup> *Skorowidz przepisów prawnych 1918–1974* (i odpowiednio: –1976, –1980, –1984, –1990, –1992, –1995 i –1998), oprac. zespół pod kier. A. Kornasia, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1974 (i odpowiednio: 1977, 1980, 1986, 1990, 1992, 1995 i 1998).

<sup>1056</sup> Na omawianym skorowidzu urzędowym, choć na późniejszej edycji wzorowała się również redakcja drugiego powszechnie znanego w Polsce systemu informacji prawnej – programu LexPolonica. Więcej na temat zob.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka...*, s. 141–142 oraz 181–182.

na kilka lat, otrzymali narzędzie znacznie bardziej zaawansowane, aktualizowane na bieżąco, które zawierało nie tylko skrócony opis danego aktu normatywnego, ale również jego tekst. W latach 1993–2009 redakcja Systemu Informacji Prawnej LEX raz w roku publikowała zaktualizowaną wersję omawianego skorowidza w formie książkowej<sup>1057</sup>. W efekcie zainteresowanie skorowidzem urzędowym spadło i po 1998 r. przez długi czas skorowidz ten nie był wydawany. Sytuacja zmieniła się po wejściu w życie przepisów nakazujących wydawanie dzienników urzędowych w postaci elektronicznej. Art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nakazuje wydawanie skorowidza w postaci elektronicznej do zbiorów Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. W redakcji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego przyjęto, że obowiązek ten można zrealizować przez udostępnianie aktualizowanego na bieżąco skorowidza obowiązujących przepisów prawnych. Od końca 2010 r. skorowidz taki udostępniany jest na stronie Rządowego Centrum Legislacji<sup>1058</sup>. Jego zaktualizowaną wersję wydano również w postaci książkowej<sup>1059</sup>. Do dzisiaj umowy międzynarodowe nie są traktowane w tym skorowidzu jak akty prawa krajowego i nie występują w zwykłych hasłach. Informacje o nich podaje się w osobnym „Wykazie umów międzynarodowych”, do którego odsyłają niektóre hasła zwykłe. Jest to, prawdopodobnie niezamierzone, podobieństwo do omawianego powyżej skorowidza niemieckiego.

Urzędowe skorowidze przedmiotowe tworzą bardzo przydatne narzędzie do wyszukiwania informacji o obowiązujących przepisach. To, czy skorowidz taki funkcjonuje w sposób poprawny, zależy od jakości pracy osób, które go opracowują. W latach 1948–1989 osoby opracowujące poszczególnymi edycje polskiego skorowidza były w większości urzędnikami państwowymi i nie mogły (bądź nie chciały) wykonywać swoich zadań w sposób niezależny od bieżącej polityki. W wydaniu z 1948 r. Z. Keck napisał, że pominął nie tylko te akty, które zostały uchylone, lecz również takie, które ocenił jako „bezsprene sprzeczne z zasadami ustrojowymi dzisiejszej Polski Ludowej”<sup>1060</sup>. Przykładem aktu, który nie został

<sup>1057</sup> Zob. np.: *Skorowidz obowiązujących przepisów prawnych 1999*, red. K. Janczukowicz, Wydawnictwo Prawnicze Lex, Sopot 1999.

<sup>1058</sup> Zob. <http://skorowidz.rcl.gov.pl>.

<sup>1059</sup> *Skorowidz obowiązujących przepisów prawnych 1918–2010*, oprac. A. Kornaś (do 2005 r.), B. Jaszczyk, RCL, Warszawa 2010.

<sup>1060</sup> Z. Keck, *Skorowidz przepisów prawnych: przepisy ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1948*, Spółdzielnia Wydawnicza „Wiedza”, Warszawa 1948, s. V. W późniejszych wydaniach Z. Keck podawał, że pominął akty, które „według oceny autora Skorowidza – straciły moc wskutek zmiany struktury gospodarczo-społecznej i politycznej Polski Ludowej lub w zmienionych warunkach stały się oczywiście nieaktualne” – zob. np.: Z. Keck, *Skorowidz przepisów prawnych: przepisy ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939 i 1944–1952*, Warszawa 1952, s. V.

uchylony, a nie znalazł się w powojennych edycjach omawianego skorowidza, jest ustawa z dnia 4 stycznia 1936 r. o utworzeniu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Belwederze<sup>1061</sup>, która cały Pałac Belwederski wraz z otaczającym go dziedzińcem i parkiem oddała w zarząd i wieczyste użytkowanie „Muzeum Józefa Piłsudskiego w Belwederze”. To, że Z. Keck nie umieścił jej w skorowidzu spowodowało, że twórcy powojennych przepisów dotyczących muzeów nie mieli świadomości, że ta ustawa obowiązuje i nigdy nie została uchylona. Z jednej strony można więc stwierdzić, że decyzja podjęta kilkadziesiąt lat temu przez redaktora skorowidza wywołała skutek zbliżony do skutku, jaki wywarłaby decyzja polskiego Sejmu, ale z drugiej – decyzja ta ostatecznie zwiększyła chaos informacyjny w zakresie statusu tej konkretnej ustawy. Gdyby bowiem redaktor skorowidza nie próbował wyręczać prawodawcy i zamieścić tę ustawę w pierwszych powojennych edycjach swojego skorowidza, władze komunistyczne zapewne szybko by ją uchylili, i dzisiaj nie byłoby wątpliwości co do jej statusu.

#### 4. Udostępnianie ujednoliconych wersji tekstów aktów normatywnych

##### 4.1. Uwagi ogólne

Jak już kilka razy wspomniano, coraz częściej stanowienie prawa przyjmuje postać nowelizacji istniejących przepisów i w efekcie w dziennikach urzędowych zaczynają dominować akty zmieniające, które dla przeciętnego odbiorcy są informacyjnym „półproduktem”. Dla takiego odbiorcy pełnowartościowym „produktem” jest ujednolicona wersja tekstu aktu normatywnego, który uległ zmianie. Sposobem na to, by również w przypadku aktów, które uległy zmianie, dziennik urzędowy mógł stanowić pełnowartościowe źródło informacji, jest ogłoszenie w takim dzienniku tekstu jednolitego, czyli urzędowej odmiany ujednoliconej wersji tekstu aktu normatywnego. Teksty jednolite od zwykłych wersji ujednoliconych różni przede wszystkim to, że są one sporządzane przez właściwy organ państwowy wyznaczony przez określone przepisy i ogłaszane w dzienniku urzędowym właściwym do ogłoszenia tekstu pierwotnego<sup>1062</sup>.

<sup>1061</sup> Dz. U. Nr 4, poz. 27.

<sup>1062</sup> Tzw. wersje skonsolidowane w prawie UE należy zaliczyć do zwykłych wersji ujednoliconych, a nie – tekstów jednolitych, gdyż żaden organ unijny nie został upoważniony do ogłaszania oficjalnych ujednoliconych wersji. W skonsolidowanej wersji traktatów unijnych zamieszczono wyraźne zastrzeżenie, że są one jedynie „źródłem informacji, za który instytucje nie ponoszą odpowiedzialności” – Dz. Urz. UE C z 2006 r. Nr 321 E, s. 2. Por. *Podstawowe drukowane źródła dokumentacji prawnej. Teksty jednolite i ujednolicone* (w:) A. Ogonowska, *Vademecum informacji o prawie Unii Europejskiej. Źródła i systemy informacyjne*, Zeszyty OIDE, Warszawa 2003, s. 16–17.

Historia ogłaszania tekstów jednolitych w dziennikach urzędowych rozpoczyna się pod koniec XIX w. Pierwsze upoważnienie do wydania tekstu jednolitego pojawiło się w Niemczech w 1883 r.<sup>1063</sup> Do dzisiaj jednak w prawie niemieckim nie ma ogólnego przepisu, który stanowiłby podstawę do ogłaszania tekstów jednolitych, podstawę taką trzeba zatem każdorazowo wprowadzać do aktu zmieniającego<sup>1064</sup>.

W Polsce teksty jednolite były ogłaszane od początku lat 20. XX w. Do końca XX w. były one wydawane, podobnie jak w Niemczech, na podstawie szczególnych upoważnień zawartych w ustawach zmieniających<sup>1065</sup>. Sytuacja zmieniła się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Art. 16 tej ustawy zawiera ogólne upoważnienie do wydawania tekstów jednolitych. Zgodnie z tym przepisem teksty jednolite ustaw i regulaminy Sejmu ogłasza Marszałek Sejmu, teksty jednolite regulaminu Senatu – Marszałek Senatu, teksty jednolite aktów normatywnych Rady Ministrów i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – odpowiednio Prezes Rady Ministrów oraz Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a teksty jednolite pozostałych aktów normatywnych – organ właściwy do wydania danego aktu normatywnego<sup>1066</sup>.

Wejście w życie omawianych przepisów nałożyło na wymienione organy obowiązek ogłaszania tekstów jednolitych. Konkretyzacja tego obowiązku następowała w sytuacji, gdy „liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się tekstem ustawy może być istotnie utrudnione”. Słabością tego rozwiązania było to, że to organ, na który nałożono obowiązek ogłaszania tekstów jednolitych danego rodzaju aktów normatywnych decydował, czy są spełnione przesłanki takiego ogłoszenia. W efekcie teksty jednolite niektórych aktów ogłaszane były dosyć często<sup>1067</sup>,

---

<sup>1063</sup> M. Klein, *Die Neubekanntmachung von Gesetzen vor dem Hintergrund der staatlichen Konsolidierungspflicht*, Duncker & Humblot, Berlin 2010, s. 67.

<sup>1064</sup> Tamże, s. 70.

<sup>1065</sup> Ewolucję obowiązujących w Polsce podstaw prawnych ogłaszania tekstów jednolitych przedstawiono w: G. Wierczyński, *Urzędowe...*, s. 255–257 i 266–267.

<sup>1066</sup> Regulacja ta jest niespójna. Trudno zrozumieć, dlaczego teksty jednolite tylko w przypadku wybranych organów kolegialnych ogłasza przewodniczący tych organów. Omawiana regulacja byłaby bardziej spójna, gdyby wyjątek od zasady, że tekst jednolity wydaje organ, który ustanowił dany akt, objął wydawanie tekstów jednolitych wszystkich aktów normatywnych ustanowionych przez organy kolegialne, a więc również np. uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich.

<sup>1067</sup> Np. często tu powoływana ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w latach 2005–2011 została czterokrotnie ogłoszona w postaci tekstu jednolitego.

zaś teksty jednolite innych aktów były ogłaszane rzadko<sup>1068</sup>. Mając na celu ujednoczenie praktyki w tym zakresie w 2011 r. Sejm uchwalił nowelizację omawianego przepisu. Zgodnie z tą nowelizacją ogłoszenie tekstu jednolitego danego aktu normatywnego ma następować nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, chyba że akt ten nie był zmieniany od czasu ogłoszenia ostatniego tekstu. W stosunku do tekstów jednolitych ustaw zmiany te mają zacząć obowiązywać z dniem 1 stycznia 2016 r., zaś w stosunku do tekstów jednolitych pozostałych aktów zmiana ta już weszła w życie.

#### 4.2. Zasady redagowania tekstów jednolitych

Główne zasady redagowania tekstów jednolitych są takie same, jak w przypadku redagowania jakichkolwiek ujednoczonych wersji tekstu aktu normatywnego, gdyż wynikają ze sposobów formułowania poleceń zmiany zawartych w ustawach zmieniających. W przypadku dodawania przepisów oraz nadawania im nowego brzmienia, polecenia zmiany nie pozostawiają wątpliwości co do sposobu, w jaki postąpić ma osoba redagująca ujednoczoną wersję danego tekstu. Nieco mniej jednoznaczne jest polecenie „uchylenia” lub „skreślenia” przepisu. W polskich ZTP i w niemieckim HdR przyjmuje się, że polecenie takie wykonuje się poprzez usunięcie treści danego przepisu, z pozostawieniem oznaczenia uchylonej jednostki redakcyjnej z adnotacją „uchylony”<sup>1069</sup> lub „pominięty”<sup>1070</sup>.

Dzięki pozostawianiu oznaczeń uchylonych jednostek redakcyjnych, w tekstach jednolitych przestrzegana jest zasada zachowania numeracji jednostek redakcyjnych. Zgodnie z uwagami przedstawionymi w części dotyczącej oznaczania i numerowania przepisów<sup>1071</sup> jest to zasada o fundamentalnym znaczeniu dla poprawnego przekazywania informacji o normach wyrażonych w danym przepisie, i jeśli tekst jednolity nie ma utrudniać odbioru informacji prawnych, musi być zredagowany zgodnie z tą zasadą. W Polsce pierwotnie nie dostrzegano zalet pozostawiania dotychczasowej numeracji. ZTP z 1929 r. zalecały zamieszczanie w upoważnieniu do wydania tekstu jednolitego danego aktu upoważnienia do ujednoczenia numeracji przepisów<sup>1072</sup>. Już jednak w ZTP z 1939 r. zastrzeżono, że „upoważnienia do zmian w numeracji artykułów i ustępów (paragrafów) nie

<sup>1068</sup> Np. teksty jednolite Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu postępowania cywilnego zostały ogłoszone dopiero na początku 2014 r. po tym, jak pierwszy z nich został zmieniony przez 66 ustaw i wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a drugi – przez 145 ustaw i wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>1069</sup> § 106 pkt 2 ZTP.

<sup>1070</sup> HdR, uwaga nr 885 (w oryginale „weggefallen”).

<sup>1071</sup> Zob. uwagi w rozdziale trzecim, pkt 4.3.

<sup>1072</sup> ZTP z 1929 r., rozdział V, ust. 4.

należy zamieszczać w przypadkach, w których mogłoby to wywołać trudności ze względu na utartą praktykę ich powoływania i na orzecznictwo<sup>1073</sup>. W ZTP z 1961 r. zastrzeżono, że od ujednociania numeracji przepisów można odstąpić w „jednolitych tekstach kodeksów i innych obszernych aktów o charakterze podstawowym”<sup>1074</sup>. Od 1991 r. ujednocianie numeracji przepisów jest już całkowicie zakazane<sup>1075</sup>.

Istotnym problemem w wielu państwach prawa stanowionego jest odzwierciedlanie w tekstach jednolitych skutków orzeczeń w sprawie konstytucyjności danych przepisów. Kwestie te nie są uregulowane w sposób wystarczający, a istniejąca praktyka bywa niejednolita. Na przykład w niemieckim HdR orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego traktuje się jako „zewnętrzne zasady obowiązywania” i nie przewiduje się podawania informacji o nich w tekście obwieszczenia w sprawie tekstu jednolitego. Konsekwentnie również w stosunku do samego tekstu jednolitego nie przewiduje się pomijania treści przepisów, które przez ten Trybunał zostały uznane za niezgodne z niemiecką Ustawą Zasadniczą, zezwala się jedynie na dodanie przypisu do danego przepisu i zamieszczenie w nim informacji o rozstrzygnięciu FTK<sup>1076</sup>. Z takim zaleceniem nie zgadza się Matthias Klein, który uznaje, że w tekście jednolitym powinno się pomijać treść przepisu, dodając w nawiasie informację, że przepis ten został uznany za nieważny przez dane orzeczenie FTK<sup>1077</sup>. Autor ten dodaje, że gdyby FTK uznał za nieważny fragment przepisu, a jego usunięcie mogłoby spowodować, że pozostała część tego przepisu stałaby się nieczytelna, należy pozostawić treść tego przepisu w tekście jednolitym z wyraźnym oznaczeniem części (np. za pomocą pisma pochylonego), która została uznana za nieważną oraz ze stosownym przypisem<sup>1078</sup>. Rozwiązanie takie zastosowano np. redagując § 1587b ust. 3 w tekście jednolitym niemieckiego kodeksu cywilnego<sup>1079</sup>. Jednak pomimo oznaczenia fragmentu przepisu pismem pochylonym oraz dodania do niego przypisu, w tekście obwieszczenia w sprawie omawianego tekstu jednolitego nie zamieszczono informacji o danym orzeczeniu FTK. W praktyce opisana różnica stanowisk ma stosunkowo małe znaczenie, gdyż ustawodawca niemiecki bardzo szybko dostosowuje obowiązujące przepisy do orzeczeń FTK i najczęściej w momencie ogłaszania danego tekstu jednolitego skutki określonego orzeczenia są już „skonsumowane” przez stosowną nowelizację.

<sup>1073</sup> ZTP z 1939 r., § 51 ust. 3.

<sup>1074</sup> ZTP z 1961 r. § 60 ust. 3.

<sup>1075</sup> Zob. § 73 ZTP z 1991 r. oraz § 106 pkt 1 ZTP z 2002 r.

<sup>1076</sup> HdR, uwaga nr 891.

<sup>1077</sup> Tak np.: M. Klein, *Die Neubekanntmachung...*, s. 97.

<sup>1078</sup> Tamże.

<sup>1079</sup> Obwieszczenie z dnia 2 stycznia 2002 r., Bundesgesetzblatt I, nr 2, s. 42 (257).

W polskich ZTP odzwierciedlanie skutków orzeczeń TK nie zostało uregulowane, a praktyka nie jest jednolita<sup>1080</sup>. W literaturze panuje zgodność, że treść przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją powinna być pomijana w tekście jednolitym<sup>1081</sup>. Podobne stanowisko zajmuje się również w przypadku wyroków dotyczących części przepisu<sup>1082</sup>. Największe rozbieżności dotyczą odzwierciedlania skutków wyroków interpretacyjnych, gdyż w większości przypadków, gdyby spróbować wyrazić normę wynikającą z tego typu wyroku, przybrałaby ona postać zdania (ewentualnie kilku zdań) dodanego do badanego przepisu, a nie – zastępującego ten przepis. Takie rozwiązanie byłoby jednak sprzeczne z ideą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który jest postrzegany jako „negatywny” prawodawca. Sławomira Wronkowska, Mikołaj Hermann i Agnieszka Łyszkowska zaliczają wyroki interpretacyjne (zarówno pozytywne jak i negatywne) do orzeczeń afirmatywnych, a takie orzeczenia uznają za orzeczenia deklaratoryjne. W konsekwencji sprzeciwiają się powoływaniu w tekście jednolitym ustawy zarówno klasycznych orzeczeń afirmatywnych jak i orzeczeń interpretacyjnych<sup>1083</sup>. Odmienne stanowisko zajął Marek Safjan, argumentując, że: „informacja w dziennikach urzędowych o zwykłych wyrokach ustalających zgodność z konstytucją jest pożądana i będzie sprzyjać kształtowaniu kultury konstytucyjnej, może mieć znaczenie dla podmiotów stosujących prawo i tych, które je tworzą. Może mieć wreszcie istotne znaczenie informacyjne dla obywatela rozważającego np. podniesienie w procesie zarzutu niekonstytucyjności. Wyrok o zgodności z konstytucją bardzo często wyznacza zarazem sposób rozumienia określonych zasad konstytucyjnych i wpływa na kierunki wykładni ocenionej przez TK instytucji prawnej. Metryczki ustaw, teksty jednolite oraz skorowidze dzienników urzędowych powinny więc zawierać informacje o każdym wyroku TK”<sup>1084</sup>. Podobne stanowisko zajmuje autor niniejszego opracowa-

<sup>1080</sup> Próba wypracowania takich zasad została podjęta na konferencji „Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”, zorganizowanej w polskim Sejmie w dniu 25 kwietnia 2013 r., <http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/LiczOpen?OpenAgent&E7B764E280EC6BF5C-1257B9E00467BA7> [dostęp: 21.01.2014].

<sup>1081</sup> Tak np. S. Wronkowska, M. Hermann, A. Łyszkowska, *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego* (w:) *Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 29; G. Wierczyński, *Odzwierciedlanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w oficjalnej wersji tekstu ustawy* (w:) *Tekst...*, s. 78.

<sup>1082</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Hermann, A. Łyszkowska, *Wpływ...*, s. 29; G. Wierczyński, *Odzwierciedlanie...*, s. 79.

<sup>1083</sup> S. Wronkowska, M. Hermann, A. Łyszkowska, *Wpływ...*, s. 26 i 27.

<sup>1084</sup> M. Safjan, *Zdobywanie wiedzy o obowiązującym prawie zaczyna być już sztuką*, „Rzeczpospolita”, 17 lutego 2003, s. C2.

nia, który m.in. nie zgadza się ze stwierdzeniem, że interpretacyjne wyroki TK mają charakter deklaratoryjny<sup>1085</sup>.

Zarówno skutki klasycznych nowelizacji jak i orzeczeń w sprawie zgodności z normami wyższego rzędu co do zasady powinny być odzwierciedlane w podobny sposób w tekstach jednolitych oraz w innych ujednoliconych wersjach tekstu aktu normatywnego. To, co sprawia, że w niektórych krajach poprawnie sporządzony tekst jednolity różni się od adekwatnej wersji ujednoliconej wynika stąd, że w krajach tych organom ogłaszającym teksty jednolite przyznaje się prawo dokonywania drobnych zmian o charakterze redakcyjnym, które nie wynikają z przepisów zmieniających. Przykładowo, w niemieckim HdR nakazuje się uwzględniać w tekście jednolitym tylko uchwalone i ogłoszone nowelizacje, ale jednocześnie nakazuje się uwzględniać również aktualne zasady ortograficzne oraz aktualne zasady oznaczania jednostek redakcyjnych (w szczególności takich jak ustęp i punkt)<sup>1086</sup>. Ponadto zaleca się, by w tekście jednolitym umieścić i zaktualizować przypisy informujące o implementacji dyrektyw oraz decyzji unijnych<sup>1087</sup>. W polskich ZTP § 107 stanowi, że „do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny”. Przepis ten nie wymienia jednak przykładów takich zmian. W praktyce organy opracowujące teksty jednolite ustaw korzystają z omawianego przepisu, przede wszystkim uaktualniając i poprawiając pisownię wyrazów<sup>1088</sup>, uaktualniając informacje o miejscu publikacji danego aktu w przepisach odsyłających<sup>1089</sup> oraz dostosowując znaki interpunkcyjne kończące jednostki redakcyjne do obowiązujących aktualnie ZTP<sup>1090</sup>. Ingerencje takie poprawiają czytelność przepisów.

Do zmian wprowadzanych w tekstach jednolitych, które nie wynikają z aktów zmieniających, można zaliczyć też pomijanie pewnych kategorii przepisów. W niemieckim HdR do przepisów, które pomija się w tekście jednolitym zaliczono przepisy zmieniające, uchylające i przepisy o wejściu w życie<sup>1091</sup>. W polskich ZTP zezwala się na pominięcie przepisu, jeżeli „na podstawie przepisu

<sup>1085</sup> G. Wierczyński, *Odzwierciedlanie...*, s. 79.

<sup>1086</sup> HdR, uwaga nr 879.

<sup>1087</sup> Tamże, uwagi nr 882–884.

<sup>1088</sup> Np. w tekstach jednolitych Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego uaktualniono w ten sposób pisownię partykuły „nie” z imiesłowami przymiotnikowymi oraz cząstki „by” w wyrazach porównawczych, a także poprawiono pisownię kilku innych wyrazów – więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, *Problemy z ujednocianiem tekstu ustawy na przykładzie kodyfikacji cywilnych*, PL 2014, nr 1, s. 25–26.

<sup>1089</sup> Tamże, s. 26.

<sup>1090</sup> Np. w omawianych tekstach jednolitych w dwóch poprzednich przypisach poprawiono w ten sposób ponad 130 przepisów – tamże, s. 25.

<sup>1091</sup> HdR, uwaga nr 886.



późniejszego można ustalić w sposób niewątpliwy, że przepis wcześniejszy nie obowiązuje<sup>1092</sup>.

### 4.3. Zalety i wady tekstów jednolitych

Teksty jednolite mają te same zalety co inne teksty ujednolicone – stanowią uaktualnioną na określony dzień wersję tekstu danego aktu normatywnego. Dzięki temu odbiorca informacji, o ile potrzebuje akurat tej wersji, otrzymuje gotowy dokument, nie musi sam wykonywać pracy polegającej na ujednolicaniu danego tekstu.

Teksty jednolite odróżniają od nieoficjalnych wersji ujednoliconych następujące cechy:

- 1) urzędowy charakter;
- 2) możliwość wprowadzania zmian, które nie wynikają z aktów zmieniających;
- 3) wpływ na sposób powoływania ujednolicanego aktu normatywnego.

Zarówno w polskiej literaturze naukowej<sup>1093</sup>, jak i orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego dominuje stanowisko, że teksty jednolite, choć mają charakter deklaratoryjny, to – jak każde teksty ogłaszane w dzienniku urzędowym – objęte są „domniemaniem autentyczności”, o którym była mowa we wcześniejszych rozważaniach<sup>1094</sup>. Polski Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń wyraźnie stwierdził, że „ogłoszony tekst jednolity cieszy się domniemaniem prawidłowości i stanowi wyłączny punkt odniesienia dla stosowania ustawy”<sup>1095</sup>. Podobne stanowisko zajmują przedstawiciele niemieckiej nauki prawa oraz niemiecki Trybunał Konstytucyjny<sup>1096</sup>.

Z punktu widzenia odbiorcy informacji taka cecha tekstów jednolitych pozwala na traktowanie ich z ufnością. W przypadku nieurzędowych ujednoliconych wersji tekstu aktu normatywnego odbiorcy korzystają z nich na własną odpowiedzialność i muszą się liczyć z poniesieniem konsekwencji ewentualnych niezgodności pomiędzy takim tekstem a tym, co wynika z tekstów danego aktu oraz aktów go zmieniających ogłoszonych w dzienniku urzędowym. Co do zasady, posłużenie się nieoficjalną ujednoliconą wersją tekstu aktu normatywnego

<sup>1092</sup> ZTP, § 105.

<sup>1093</sup> Zob. np.: S. Wronkowska M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 206; G. Wierczyński, *Urządowe...*, s. 265. Odmienne: P. Radziejewicz, *O sprostowaniu...*, s. 59 oraz W. Wróbel, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla kształtu legislacyjnego tekstu jednolitego ustawy – problematyka intertemporalna (w:) Tekst...*, s. 66.

<sup>1094</sup> Oczywiście, nawet przy aprobachie tego stanowiska, należy do niego odnieść wyrażone we wcześniejszych uwagach ogólne zastrzeżenia dotyczącego omawianego „domniemania”.

<sup>1095</sup> Orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2.

<sup>1096</sup> Zob.: omówienie i podsumowanie orzecznictwa sądów niemieckich oraz niemieckiej literatury naukowej na ten temat w: M. Klein, *Die Neubekanntmachung...*, s. 105–119.

nie jest bowiem uznawane za usprawiedliwioną przyczynę błędu co do prawa. Tymczasem w przypadku wystąpienia takiej niezgodności w tekście jednolitym, do czasu oficjalnego sprostowania błędu wiąże wersja ogłoszona w dzienniku urzędowym, a to oznacza, że odbiorca informacji w takim przypadku nie popełnia błędu co do prawa.

Pewność prawa, jaką uzyskuje odbiorca informacji korzystający z tekstu jednolitego, oznacza jednak, że czynność, która w założeniu ma charakter deklaratoryjny, może wywołać takie same skutki prawne co czynności konstytutywne, jakimi są akty tworzenia prawa. W takim zakresie, w jakim tekst jednolity modyfikuje stan prawny ustanowiony przez właściwe organy prawodawcze, narusza on przepisy upoważniające do wydawania danej kategorii aktów normatywnych. W okresie pomiędzy ogłoszeniem tekstu jednolitego a ogłoszeniem oficjalnego sprostowania błędu, taki tekst jednolity w części zawierającej błąd podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Można tu powołać się na przypadek, którym zajął się TK w cytowanym już orzeczeniu z dnia 21 stycznia 1997 r. Dotyczył on obwieszczenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 21 marca 1994 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>1097</sup>. W jednym z ujednoliconych przepisów fraza „terenowe organy administracji państwowej” została zastąpiona frazą „organy gmin”, co wynikało z niewłaściwej interpretacji jednego z przepisów zmieniających. W swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że powołane obwieszczenie w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustalając aktualne brzmienie art. 56 tej ustawy, wykluczyło odniesienie zadań określonych w tym artykule do jakichkolwiek innych podmiotów poza „organami gmin”, nabrało charakteru normatywnego i przez to naruszyło konstytucyjne zasady państwa prawnego, podziału władz oraz legalizmu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał podkreślił, że tekst jednolity jest redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłaszania, a więc może być tylko odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego i w żadnym wypadku nie można w nim zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które ten stan prawny poddawałyby modyfikacji.

Przytoczony przykład ukazuje, że w przypadku tekstów jednolitych (podobnie, jak w przypadku pozostałych tekstów ogłaszanych w dziennikach urzędowych) pewność prawa nierozłącznie wiąże się z przyznaniem błędom popełnionym przez organy ogłaszające dany tekst statusu zbliżonego do aktów stanowienia prawa.

Drugą ważną cechą, która odróżnia teksty jednolite od pozostałych ujednoliconych wersji tekstu aktu normatywnego, jest to, że organy je sporządzające mogą nie tylko nanieść zmiany wynikające z przepisów zmieniających, ale mają

<sup>1097</sup> Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.

również prawo zaktualizować ujednocicane przepisy i poprawić ich pisownię, a także dokonać innych formalnych zmian w ujednocicany tekście. Dokonanie takich zmian jest niedopuszczalne w przypadku nieoficjalnych ujednociconych wersji tekstu aktu normatywnego. Tymczasem poprawiają one jakość tekstów obowiązujących przepisów, ułatwiając odbiór komunikatów wyrażonych w tych przepisach. Na aprobatę zasługują szczególnie zabiegi związane z uaktualnianiem i poprawianiem pisowni wyrazów. Coraz częściej osoby poszukujące informacji prawnych korzystają z wyszukiwania pełnotekstowego. Jeśli w danym akcie określony wyraz jest zapisany w przestarzałej formie, a osoba poszukująca informacji zadała pytanie, używając współczesnej formy tego wyrazu, narzędzia wyszukiwania pełnotekstowego nie uwzględnią tego aktu w wynikach wyszukiwania. Dlatego omawiane zabiegi powinny być nie tylko dozwolone, ale wręcz nakazane. Zabiegi takie muszą być przeprowadzane w sposób kompleksowy, gdyż poprawienie tylko wybranych fragmentów wprowadza chaos terminologiczny w ujednocicany tekście aktu normatywnego<sup>1098</sup>.

Trzecią cechą, która w istotny sposób odróżnia teksty jednolite od pozostałych ujednociconych wersji tekstu aktu normatywnego, jest to, że wraz z ogłoszeniem tekstu jednolitego zmienia się informacja o miejscu publikacji ujednocicanego aktu normatywnego. W tych krajach, gdzie informację taką podaje się w przepisach powołujących inne przepisy, wydanie tekstu jednolitego powoływanego aktu normatywnego powoduje, że istniejące powołania (np. w przepisach odsyłających do aktu ujednocicanego oraz w części wstępnej aktu wykonawczego wydanego na podstawie aktu ujednocicanego) stają się nieaktualne i mogą wprowadzać w błąd. Im większa jest częstotliwość, z jaką prawodawca nakazuje ogłaszanie tekstów jednolitych, tym mniejszą wartość ma podawanie informacji o miejscu publikacji danego aktu w przepisach odsyłających do niego lub w inny sposób powołujących go. Ogłoszenie tekstu jednolitego dezaktualizuje również powołania danego aktu w literaturze naukowej oraz w orzecznictwie sądowym.

Od strony praktycznej najważniejsza różnica pomiędzy tekstami jednolitymi a nieoficjalnymi wersjami ujednociconymi polega na tym, że zazwyczaj teksty jednolite nie są ogłaszane wraz z każdą nowelizacją danego aktu. Powoduje to, że osoby, które potrzebują ujednociconej aktualnej wersji tekstu danego aktu normatywnego, w chwili gdy nie jest ona dostępna, są zmuszone skorzystać z wersji nieoficjalnej (opracowanej samodzielnie, albo przez jakiś podmiot zewnętrzny, np. przez redakcję systemu informacji prawnej). W Polsce już w 1995 r. redakcja jednego z pierwszych komercyjnych systemów informacji prawnej (SIP

<sup>1098</sup> Do chaosu takiego doprowadzono np. w tekście jednolitym polskiego Kodeksu postępowania cywilnego. W art. 328 § 2 poprawiono pisownię wyrazu „wiarogodność” na „wiarygodność”, co jest uzasadnione, gdyż dotychczasowa forma była przestarzała i nie jest obecnie używana. Jednakże w tym samym tekście jednolitym pozostawiono tę dotychczasową formę w art. 233 § 1 k.p.c.

LEX) wprowadziła zasadę, że dla każdego obowiązującego aktu normatywnego udostępniane są wszystkie wersje jego tekstu<sup>1099</sup>. Obecnie jest to standard we wszystkich polskich komercyjnych systemach informacji prawnej. Dzięki temu użytkownicy takich systemów mają zapewniony dostęp do każdej potencjalnej wersji tekstu aktu normatywnego. To, że dostęp taki jest niezbędny do poprawnego funkcjonowania organów stosujących prawo, dostrzega się w wypowiedziach dotyczących praktyki funkcjonowania współczesnej administracji, sądownictwa oraz zawodów prawniczych. W jednym z wywiadów podsumowujących doświadczenia z pracy w polskim Trybunale Konstytucyjnym M. Safjan stwierdził, że „99 proc. prawników” czerpie wiedzę o obowiązującym prawie „z programu Lex, prywatnej firmy, która wprowadza setki uchwalanych poprawek do ustaw, bo nikt inny nie jest w stanie nad tym zapanować”<sup>1100</sup>. Jego następcą na stanowisku prezesa polskiego Trybunału Konstytucyjnego miał podobne obserwacje i stwierdził, że „tradycyjny tekst ustawy drukowany w Dzienniku Ustaw w codziennej pracy sędziów Trybunału i ich asystentów pełni w zasadzie już jedynie funkcję pomocniczą”, a w życiu codziennym regułą jest korzystanie ze źródeł elektronicznych, przy których dzienniki urzędowe są materiałem wzorcowym służącym do kontroli tekstu w wersji elektronicznej<sup>1101</sup>. Podobnie jest w przypadku pozostałych organów państwa zajmujących się stosowaniem prawa. Wojciech Chróścielewski, Zbigniew Kmiecik i Jan P. Tarno stwierdzili, że „gdyby nie liczne programy komputerowe zawierające aktualizowane teksty aktów prawnych nastąpiłaby całkowita zapaść administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości”<sup>1102</sup>. Nie inaczej jest w przypadku prawników wykonujących wolne zawody. Na przykład Tomasz Kopoczyński stwierdził, że „dostęp do scalonych tekstów aktów prawnych zainstalowanych w przenośnym komputerze stał się (...) sprawą kluczową w procesie obsługi przedsiębiorców”<sup>1103</sup>.

Istnieje zatem zapotrzebowanie na ujednolicone wersje tekstów aktów normatywnych. Tymczasem analiza statystyk dotyczących pobrań ze strony Dziennika Ustaw plików z tekstami jednolitymi aktów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce prowadzi do wniosku, że teksty jednolite nie stanowią odpowiedzi na to

<sup>1099</sup> Więcej na ten temat zob.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka...*, s. 201 i 205–206.

<sup>1100</sup> M. Safjan, J. Kurski (wywiad), *Zabraniam mówić „IV Rzeczpospolita”*, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 4–5 listopada 2006 r., s. 18.

<sup>1101</sup> J. Stępień, *O sztuce ustalania aktualnie obowiązującego stanu prawnego (w:) Informacja prawna...*, s. 29.

<sup>1102</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-ych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15–16 listopada 2005, Toruń 2005*, s. 110.

<sup>1103</sup> T. Kopoczyński, *Systemy informacji prawnej w praktyce adwokata i radcy prawnego (w:) Informacja prawna...*, s. 29.

zapotrzebowanie. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do końca kwietnia 2014 r. tylko trzy obwieszczenia z tekstami jednolitymi zostały pobrane więcej niż 20 tysięcy razy, podczas gdy niektóre akty pierwotne zostały pobrane z tej strony więcej niż 100 tysięcy razy<sup>1104</sup>.

Z przedstawionych rozważań wynika, że odbiorcy potrzebują dostępu do ujednoczonych wersji tekstów aktów normatywnych. Potrzebie tej nie odpowiadają sporadycznie publikowane teksty jednolite, ale nawet zwiększenie częstotliwości ich wydawania nie rozwiązuje problemu. Rozwiązałoby go wprowadzenie zasady, że tekst jednolity ogłasza się wraz z każdą nowelizacją danego aktu. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawia jednak to, że każde zwiększanie częstotliwości ogłaszania tekstów jednolitych wprowadza utrudnienia w powoływaniu przepisów danego aktu normatywnego, zaburza też czytelność przepisów powołujących przepisy ujednoczonego aktu oraz istniejących publikacji na temat tych przepisów.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że optymalnym rozwiązaniem byłoby:

- 1) udostępnianie wszelkich ujednoczonych wersji tekstów obowiązujących aktów normatywnych, ale nie w postaci tekstów jednolitych publikowanych w dziennikach urzędowych, lecz w postaci nieurzędowych wersji ujednoczonych<sup>1105</sup>;
- 2) sporadyczne ogłaszanie tekstów jednolitych, które byłyby czymś więcej niż prostym tekstem ujednoczonym – poza uwzględnieniem dotychczasowych nowelizacji, dokonywano by w nich również uaktualnienia i poprawienia tekstu danego aktu normatywnego<sup>1106</sup>.

---

<sup>1104</sup> W omawianym okresie obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pomocy społecznej pobrano ze strony Dziennika Ustaw 26 tysięcy razy, obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – 23 tysiące razy, zaś obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego – 21 tysięcy razy. Dane te przytaczam na podstawie listu elektronicznego, który otrzymałem od J. Demineta, dyrektora Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informatycznych Rządowego Centrum Legislacji, w dniu 27 maja 2014 r.

<sup>1105</sup> Zob. uwagi w następnym punkcie na temat udostępniania informacji za pośrednictwem publicznych systemów informacji prawnej.

<sup>1106</sup> Zob. też wcześniejsze uwagi na temat aktualnych tendencji w zakresie „kodyfikowania” istniejących przepisów.

## 5. Udostępnianie informacji za pośrednictwem publicznych systemów informacji prawnej

Pierwszy z przedstawionych w poprzednim punkcie wniosków wiąże się z zagadnieniem udostępniania informacji za pośrednictwem publicznych systemów informacji prawnej. Są to systemy informacyjno-wyszukiwawcze służące do gromadzenia, systematyzowania, przetwarzania i wyszukiwania informacji prawnych (niekiedy również prawniczych), składające się z jednej lub kilku baz danych i oprogramowania służącego do ich obsługi. Od prostych baz danych z informacjami prawniczymi system informacji prawnej odróżnia kompleksowość informacji w nim zawartych (dotyczą całości obowiązującego w danym kraju prawa, a nie jakiegoś jego wycinka) i usystematyzowany układ całości (m.in. za pomocą relacji utworzonych pomiędzy poszczególnymi dokumentami zawartymi w systemie).

Pierwsze prawnicze komputerowe bazy danych powstały w Stanach Zjednoczonych pod koniec lat 50. XX w.<sup>1107</sup>, w Europie Zachodniej – w drugiej połowie lat 60. XX w.<sup>1108</sup>, zaś w Europie Środkowej – w latach 70. XX w.<sup>1109</sup> Obecnie w większości krajów demokratycznych dostępne są nie tylko liczne prawnicze bazy danych, ale również systemy informacji prawnej w opisanym powyżej znaczeniu. Największe takie systemy mają charakter komercyjny i nie są powszechnie dostępne<sup>1110</sup>. Udostępnianie informacji prawnych w tego typu systemach daje więcej możliwości niż udostępnianie informacji za pośrednictwem klasycznych dzienników urzędowych i coraz więcej rządów decyduje się na utworzenie publicznych odmian takich systemów. W Unii Europejskiej bodźców do udostępniania informacji prawnych w ten sposób dostarczyło wprowadzenie zasady, że informacje publiczne powinny być udostępniane w postaci elektronicznej<sup>1111</sup>,

<sup>1107</sup> Zob. np.: I.I. Kavass, H.A. Hood, *Computerized legal databases: an international survey*, „International Journal of Legal Information” 1983, t. 11, z. 3–4, s. 117–120 oraz J. Bing, T. Harvold, *Legal Decisions and Information Systems*, Universitets Forlaget, Oslo, 1977, s. 61–78.

<sup>1108</sup> Zob. np.: I.I. Kavass, H.A. Hood, *Computerized...*, s. 122–124 i J. Bing, T. Harvold, *Legal...*, s. 79–116.

<sup>1109</sup> Więcej na ten temat zob. np.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiorowski, *Informatyka...*, s. 138–140.

<sup>1110</sup> Zwracał na to uwagę polski Rzecznik Praw Obywatelskich, który w 2004 r. wystąpił do Marszałka Sejmu z propozycją rozważenia zmiany treści ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez umożliwienie organowi ustawodawczemu ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej za pomocą programu komputerowego opracowanego przez Kancelarię Sejmu we współpracy z Kancelarią Senatu, Kancelarią Prezydenta, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnymi ministerstwami – zob. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich nr 36514, RPO–476337–I/04/RP.

<sup>1111</sup> Zob. dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. U. UE L. Nr 345, s. 90. Pierwotnie art. 3 zdanie drugie tej dyrektywy stanowiło, że „tam gdzie to możliwe, dokumenty są

a także związana z tym informatyzacja dzienników urzędowych, o której była mowa powyżej. Sama Unia Europejska udostępnia swoje przepisy za pośrednictwem systemu EUR-Lex, który powstał w 2005 r. w wyniku połączenia płatnego systemu informacji prawnej CELEX<sup>1112</sup> i bezpłatnej bazy EUR-Lex.

W Austrii publiczny system informacji prawnej (*Rechtsinformationssystem – RIS*) powstał w wyniku informatyzacji dziennika urzędowego służącego do ogłaszania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2003 r. o reformie ogłaszania aktów prawnych<sup>1113</sup>, w Austrii z dniem 1 stycznia 2004 r. najważniejszy dziennik urzędowy (*Bundesgesetzblatt*) zaczął się ukazywać wyłącznie w wersji elektronicznej i stał się częścią publicznego Systemu Informacji Prawnej Państwa. Zgodnie z art. 4 § 6 powołanej ustawy System ten służy do urzędowego ogłaszania aktów normatywnych ukazujących się w *Bundesgesetzblatt* oraz do informowania o pozostałych składnikach systemu prawnego Republiki Austrii. System jest udostępniany w internecie<sup>1114</sup> (art. 4 § 7 i 13 powoływanej ustawy). Poza częścią stanowiącą obecną postać austriackiego *Bundesgesetzblatt*, w RIS udostępniane są ujednolicone wersje wszystkich obowiązujących aktów normatywnych ogłoszonych w tym dzienniku, a także kopie tego dziennika (i jego poprzedników) z lat 1848–2003. Zarówno ujednolicone wersje jak i kopie nie mają charakteru urzędowego, lecz „informacyjny”. Poza bazą aktów prawnych ogłoszonych w *Bundesgesetzblatt*, RIS zawiera również bazy prawa poszczególnych krajów związkowych, niektórych gmin, orzeczeń i interpretacji ministerialnych, a także odesłanie do bazy EUR-Lex oraz wybór austriackich aktów normatywnych przetłumaczonych na język angielski.

Innym publicznym systemem informacji prawnej, o którym można wspomnieć w omawianym kontekście, jest francuski system *Légifrance*<sup>1115</sup>. Jest to system utworzony na podstawie zarządzenia premiera z dnia 6 lipca 1999 r. w sprawie utworzenia strony *Légifrance*<sup>1116</sup>. Obecnie funkcjonuje on na podstawie zarządzenia premiera z dnia 9 października 2002 r. w sprawie strony internet-

---

udostępniane przy wykorzystaniu środków elektronicznych”, zaś obecnie art. 5 ust. 1 stanowi, że „organy sektora publicznego udostępniają swoje dokumenty w jakimkolwiek istniejącym formacie lub języku, a jeżeli jest to możliwe i w stosownych przypadkach – w formacie otwartym przeznaczonym do odczytu komputerowego wraz z metadanymi”.

<sup>1112</sup> Więcej na temat tego systemu zob.: J. Bing, T. Harvold, *Legal...*, s. 81–82; A. Ogonowska, *Vademecum...*, s. 25–70; J. Petzel, *CELEX – komputerowy system wyszukiwania informacji prawnej Wspólnot Europejskich*, PiP 1994, z. 12, s. 67.

<sup>1113</sup> *Bundesgesetzblatt I* z 2003 r., poz. 100.

<sup>1114</sup> Na stronie: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

<sup>1115</sup> Dostępny na stronie: <http://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>1116</sup> *Journal officiel* nr 160 z dnia 13 lipca 1999 r., s. 10406.

towej *Légifrance*<sup>1117</sup>. Zgodnie z dekretem nr 2002-1064 z dnia 7 sierpnia 2002 r. w sprawie publicznego udostępniania prawa w internecie<sup>1118</sup> to właśnie ten serwis służy do bezpłatnego udostępniania ujednoczonych tekstów Konstytucji, kodeksów, ustaw, aktów o charakterze reglamentacyjnym i umów międzynarodowych, których Francja jest stroną, a także rozstrzygnięć Rady Konstytucyjnej, Rady Stanu, Trybunału Kasacyjnego oraz Trybunału Konfliktów, sądów administracyjnych oraz wybranych sądów powszechnych, orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>1119</sup>. W systemie tym tekst każdego aktu normatywnego jest dostępny nie tylko w wersji ogłoszonej w dzienniku urzędowym, ale również w aktualnie obowiązującej wersji ujednoczonej. Odesłania do innych przepisów opatrzone są hipertekstem, umożliwiającym bezpośrednie przejście do powoływanego przepisu. System *Légifrance* umożliwia wyszukiwanie aktów normatywnych zarówno według ich metadanych, jak i w sposób pełnotekstowy.

Analiza funkcjonowania takich systemów jak austriacki *RIS*, francuski *Légifrance* czy dostępne w Polsce systemy komercyjne, prowadzi do wniosku, że w porównaniu z dziennikami urzędowymi, udostępnianie informacji prawnych w tego typu systemach daje dodatkowe możliwości takie, jak:

- 1) udostępnianie wszystkich ujednoczonych wersji tekstu danego aktu normatywnego wraz z funkcją domyślnego wyboru wersji, która jest aktualna danego dnia;
- 2) wyszukiwanie pełnotekstowe z możliwością zawężenia wyszukiwania do aktualnych wersji tekstów obowiązujących aktów normatywnych;
- 3) powiązanie skorowidzów hasłowych z ujednoczonymi wersjami aktów normatywnych;
- 4) automatyczne generowanie spisu treści danego aktu normatywnego na podstawie jego jednostek systematyzacyjnych;
- 5) korzystanie z hipertekstów w tych miejscach, w których dany akt (albo orzeczenie lub inny dokument dostępny w systemie) wyraźnie powołuje przepisy innego aktu.

Publiczny system informacji prawnej może też pełnić funkcję systemu referencyjnego dla innych systemów informacyjnych, nie tylko publicznych. Pełnienie tego typu funkcji ułatwia taka konstrukcja systemu informacji prawnej, w której nie tylko akty normatywne, ale i poszczególne ich przepisy mają swój unikalny

<sup>1117</sup> *Journal officiel* nr 238 z dnia 11 października 2002 r., s. 16801.

<sup>1118</sup> *Journal officiel* nr 185 z dnia 9 sierpnia 2002 r., s. 13655.

<sup>1119</sup> Od strony praktycznej *Légifrance* oferuje dostęp do dokumentów zgromadzonych w kilkunastu istniejących wcześniej bazach danych – więcej na ten temat zob.: S. Cottin, *The Public Service of Dissemination of the French Law on the Internet*, Acta Universitatis Lucian Blaga, 2005, suplement do t. V, s. 96–100.



i niezmienny adres internetowy<sup>1120</sup>. Dzięki temu system umożliwia tworzenie w innych systemach dynamicznych odesłań zarówno do całego aktu normatywnego, jak i do poszczególnych jego przepisów. Jak bowiem zauważył F. Studnicki, „typowy sposób odbioru owych tekstów nie polega (...) na odczytywaniu ich w całości, lecz na wyszukiwaniu i odczytywaniu tych ich fragmentów, które zawierają informacje relewantne dla wykonania takich operacji, jakie ma w danej sytuacji wykonać odbiorca”<sup>1121</sup>. Odesłania takie można utworzyć w publicznych systemach służących do elektronicznej obsługi obywateli oraz w internetowych źródłach informacji (np. w hasłach Wikipedii).

Wszystkie te uwagi prowadzą do wniosku, że publiczny system informacji prawnej o opisanych powyżej cechach powinien być traktowany jako istotne uzupełnienie środków, które służą prawodawcy do udostępniania informacji o ustanowionych przez niego normach. Teoretycznie, kompletna baza aktów powszechnie obowiązujących w systemie informacji prawnej może stać się współczesną wersją kompletnego „kodeksu praw”, który postulował J. Bentham<sup>1122</sup>. Żeby tak się stało, muszą być spełnione określone warunki. Przede wszystkim:

- 1) katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w danym kraju ma charakter zamknięty;
- 2) wszystkie akty normatywne należące do tego katalogu zostały ogłoszone w określony sposób (np. w jednym bądź kilku dziennikach urzędowych);
- 3) wszystkie te akty zostały zgromadzone w bazie danych systemu informacji prawnej;
- 4) wszystkie te akty zostały poddane ocenie w zakresie ich obowiązywania;
- 5) dla aktów obowiązujących w danym dniu utworzono zupełny skorowidz hasłowy, będący odpowiednikiem spisu treści w tradycyjnej książce.

Przy spełnieniu powyższych warunków baza aktów powszechnie obowiązujących może zostać uznana za *Pannomion* J. Benthama, czyli jeden, kompletny zbiór obejmujący wszystkie obowiązujące przepisy. W czasach gdy stało się to technicznie możliwe, większość państw europejskich otworzyła swoje systemy prawne na inne porządki prawne, w szczególności na prawo Unii Europejskiej. Systemy takie stały się multicytryczne, co w praktyce oznacza, że aby dana baza była kompletną reprezentacją prawa powszechnie obowiązującego w danym państwie, musi zawierać nie tylko akty powszechnie obowiązujące utworzone (bądź współtworzone w przypadku umów międzynarodowych) przez organy tego państwa, ale również akty powszechnie i bezpośrednio obowiązujące organizacji międzynarodowej, do której to państwo należy.

<sup>1120</sup> Tak jest np. w omawianym systemie *Légifrance*.

<sup>1121</sup> F. Studnicki, *System tytułów...*, s. 195.

<sup>1122</sup> Zob. uwagi w rozdziale drugim pkt 3.

W praktyce utworzenie takiej kompletnej bazy nawet na poziomie aktów krajowych napotyka na poważne trudności. Dotyczą one zarówno uzyskania kompletności przez daną bazę, jak i wyodrębnienia w niej grupy przepisów, które w danym momencie mają status przepisów obowiązujących.

Źródłem problemów z zapewnieniem kompletności danej bazy mogą być zarówno zaszczości historyczne, które mogą powodować, że w danym kraju, albo na określonym jego obszarze, przez pewien czas obowiązują normy ustanowione i ogłoszone przez odmiennego prawodawcę (np. w polskich systemach informacji prawnej nie ma aktów normatywnych ustanowionych przez państwa zaborcze w XIX w.<sup>1123</sup> oraz państwa okupacyjne w czasie II wojny światowej<sup>1124</sup>; nie ma też aktów normatywnych ustanowionych przez Sejm Śląski, które w okresie międzywojennym obowiązywały na terenie autonomicznego województwa śląskiego a także aktów normatywnych Wolnego Miasta Gdańsk<sup>1125</sup>), jak i bieżące niedociągnięcia w zakresie kwalifikowania danego aktu normatywnego (np. gdy normy o charakterze powszechnie obowiązującym ustanawiane są w aktach o charakterze wewnętrznym i ogłaszane w innym dzienniku urzędowym<sup>1126</sup>) i ogłaszania aktów normatywnych (np. gdy akty normatywne należące do określonej kategorii nie są ogłaszane w sposób wymagany przez obowiązujące przepisy albo są ogłaszane z opóźnieniami<sup>1127</sup>).

<sup>1123</sup> Stosunkowo dobrze znanym przykładem sprawy, w której w XIX w. sądy rozważały konieczność zastosowania aktu z okresu zaborów, była sprawa rozpatrywana przez Sąd Rejonowy w Augustowie w 2003 r. W sprawie tej sąd I instancji uznał, że mieszkańcy wsi Mołowiste, Macharce i Podmacharce wciąż mają prawo połowu ryb w jeziorze Serwy, przyznane im na podstawie art. 16 ukazu carskiego z dnia 2 marca (19 lutego) 1864 r. o urzędzeniu włóścian – zob.: uchwała SN z dnia 18 kwietnia 2007 r., III CZP 139/06, OSNC 2007, nr 11, poz. 159, oraz wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., SK 24/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 25. W omawianych systemach informacji prawnej nie ma też aktów prawnych z okresu jeszcze wcześniejszego, w szczególności nie ma w nich aktów prawnych I Rzeczypospolitej, Księstwa Warszawskiego oraz tzw. Rzeczypospolitej Krakowskiej.

<sup>1124</sup> Zgodnie z dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r. o nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych (Dz. U. Nr 102, poz. 1006), akty te zostały uznane za nieważne.

<sup>1125</sup> Zgodnie z art. 3 dekretu z dnia 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego (Dz. U. Nr 11, poz. 57), na obszarach byłego Wolnego Miasta Gdańska utraciły moc „wszystkie przepisy dotychczas obowiązującego ustawodawstwa, jako sprzeczne z ustrojem Demokratycznego Państwa Polskiego”.

<sup>1126</sup> Przypadki takie podlegają kognicji trybunałów konstytucyjnych (zob. np.: wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 115), ale do czasu ich „poprawienia” baza aktów powszechnie obowiązujących w danym systemie informacji prawnej jest niepełna.

<sup>1127</sup> Np. z badań przeprowadzonych w 2009 r. wynika, że w Polsce w latach 1945–1989 jedynie 32% umów międzynarodowych zostało ogłoszonych we właściwym dzienniku urzędowym, a w latach 2000–2008 odsetek ten wyniósł 57% – zob. K. Wierczyńska, G. Wierczyński, *Ogłaszanie umów międzynarodowych jako warunek ich bezpośredniego stosowania – kilka uwag na marginesie polskiej praktyki*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 3, s. 5.

Źródła problemów z ustalaniem, które z aktów normatywnych zawartych w określonej bazie danych w danym momencie mają status przepisów obowiązujących, są refleksem ogólnych problemów z definiowaniem „obowiązującego”<sup>1128</sup> oraz problemów wynikających z niedostatecznej precyzji przepisów uchylających<sup>1129</sup>. W kontekście tworzenia baz z aktami normatywnymi i wyodrębniania w nich przepisów „obowiązujących” J. Wróblewski stwierdził, że „dziś nie jest możliwe danie pełnej informacji o przepisach obowiązujących, która nie zakładałaby określonej ideologii. Użytkownik i twórca stoi przed dylematem – albo obiektywna informacja o przepisach prawa, która nie w pełni selekcjonuje przepisy obowiązujące i nie daje wyczerpującej informacji o ich znaczeniu, albo też informacja pełniejsza uzyskana dzięki wyborom ideologicznym twórców systemu. Jeżeli użytkownik chce informacji o przepisach prawa obowiązującego, a nie o poglądach twórcy systemu na to, co obowiązuje, musi się liczyć z tym, że otrzyma teksty przepisów prawnych, których obowiązowanie i znaczenie w przypadkach wątpliwych sam rozstrzyga i jest za to faktycznie odpowiedzialny. Będzie to informacja obiektywna, ale niepełna. Jeżeli użytkownik chce się pozbyć pracy nad ustaleniem mocy obowiązującej i znaczeń przepisów, to płaci za to cenę w postaci zdania się na oceny anonimowego twórcy systemu”<sup>1130</sup>. Spostrzeżenia te nie utraciły aktualności, wręcz przeciwnie – omawiane trudności stają się coraz poważniejsze, gdyż – jak zauważył F. Studnicki – „trudności, jakie napotyka odróżnianie aktów normatywnych obowiązujących od nieobowiązujących oraz wyszukiwanie części aktów normatywnych obowiązujących, które są relewantne dla rozstrzygnięcia określonych pytań prawnych, wzrastają wraz ze wzrostem ilości aktów normatywnych wydanych”<sup>1131</sup>.

Omawiane trudności nie przekreślają jednak zasadności postulatu tworzenia publicznie dostępnych systemów informacji prawnej. Prawdopodobnie nigdy nie powstanie baza danych będąca idealnym *Pannomionem* J. Benthama, bo zawsze będą jakieś nierozwiązane zaszłości prawne czy bieżące niedociągnięcia legislacyjne. Jednak prace nad utworzeniem takiej bazy danych sprzyjają porządkowaniu danego systemu prawnego, a z punktu widzenia przeciętnego odbiorcy informacji o prawie korzystanie z takiego systemu jest znacznym ułatwieniem w porównaniu z korzystaniem z informacji nieprzetworzonych publikowanych w dzienniku urzędowym. Zwłaszcza że dzięki wykorzystaniu hipertekstów system taki może być narzędziem dużo bardziej funkcjonalnym niż tradycyjna książka.

<sup>1128</sup> Zob. uwagi na ten temat w pierwszym rozdziale niniejszej pracy.

<sup>1129</sup> Zob. uwagi na temat redagowania przepisów uchylających oraz cytowaną tam literaturę.

<sup>1130</sup> J. Wróblewski, *Aksjologia, teoria i praktyka informatyki prawniczej* (w:) *Prawne problemy systemów informatycznych. Materiały z Konferencji Informatyki Prawniczej*, t. 1, Wrocław 1976, s. 45.

<sup>1131</sup> F. Studnicki, *Nowe...*, s. 116.

W Polsce nie ma obecnie publicznego systemu informacji prawnej, który byłby odpowiednikiem austriackiego *RIS* czy francuskiego *Légifrance*. Tylko w komercyjnych systemach informacji prawnej istnieją kompletne bazy aktów powszechnie obowiązujących<sup>1132</sup>, w których wszystkie akty są ujednocione, ocenione co do obowiązywania i opatrzone hipertekstami<sup>1133</sup>. W jednym z nich (w SIP LEX) skorowidz hasłowy do obowiązujących aktów normatywnych jest kompletny i aktualny na każdy dzień, co sprawia, że baza ta jest w Polsce stosunkowo najbliższym odpowiednikiem *Pannomionu* J. Benthama. Jest to jednak baza komercyjna, dostępna tylko wąskiej grupie profesjonalistów.

Publiczną polską bazą danych, która po odpowiednich modyfikacjach i uzupełnieniach mogłaby pełnić opisane powyżej funkcje, jest Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP) opracowywany i udostępniany przez polski Sejm<sup>1134</sup>, zawierający usystematyzowane opisy wszystkich aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw od 1918 r. Niestety, obecnie funkcjonalność skorowidza hasłowego oraz tekstów aktów normatywnych w omawianym Systemie jest mocno ograniczona. Skorowidz hasłowy nie uwzględnia kryterium obowiązywania. ISAP zawiera wprawdzie wszystkie pierwotne teksty aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, ale w większości są one dostępne w postaci graficznej, a nie tekstowej. W tej drugiej postaci system zawiera ujednocione wersje tekstów, ale tylko ustaw, a nie wszystkich aktów. Teksty te są prezentowane w postaci całościowych plików, bez możliwości wyświetlenia tylko określonych jednostek redakcyjnych. W plikach tych nie ma hipertekstów (są one dostępne jedynie w opisach aktów). To wszystko sprawia, że ISAP w obecnej postaci może pełnić omawiane powyżej funkcje jedynie w bardzo ograniczonym zakresie<sup>1135</sup>.

---

<sup>1132</sup> Są one kompletne w sensie formalnym – zawierają komplet dokumentów opublikowanych w Dzienniku Ustaw od początku jego ukazywania się w 1918 r.

<sup>1133</sup> Tak jest zarówno w SIP LEX, w programie LexPolonica i w Systemie Informacji Prawnej Legalis.

<sup>1134</sup> Na temat powstania tego systemu zob.: G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka...*, s. 139–140 oraz w cytowanej tam literaturze.

<sup>1135</sup> Nawet jednak w tym zakresie ISAP jest wartościowym źródłem informacji, o czym świadczy chociażby to, że jest on referencyjnym systemem dla polskiej Wikipedii.



## Rozdział V

# Źródła informacji o obowiązujących normach prawnych. Wyniki badań

### 1. Ogólny model przekazywania informacji o prawie

Poprawne ustanowienie, ogłoszenie i wejście w życie norm prawnych to tylko część warunków koniecznych do skutecznego oddziaływania na istniejące stosunki społeczne za pomocą aktów stanowienia prawa. Podstawowym warunkiem takiego oddziaływania jest znajomość norm prawnych przez osoby, które mają ich przestrzegać lub je stosować. To zaś sprawia, że „funkcjonowanie prawa uzależnione jest od pomyślnego przebiegu dużej ilości procesów komunikacyjnych”<sup>1136</sup>, dla których udostępnienie treści obowiązujących przepisów jest jedynie pewnym punktem wyjścia.

Pierwotnie uważano, że odpowiedni poziom świadomości prawnej zapewnia tylko znajomość całego obowiązującego w danym kraju prawa. W starożytnym Rzymie znajomość prawa była uważana za cnotę obywatela rzymskiego<sup>1137</sup>, a Cynceron wspomina, że w dzieciństwie uczył się obowiązujących przepisów na pamięć<sup>1138</sup>. Było to możliwe, jeśli się weźmie pod uwagę, że przepisów tych było stosunkowo niewiele<sup>1139</sup>, a mówiąc o obywatelach, Cynceron miał na myśli przedstawicieli wąskiej, najlepiej wykształconej grupy społecznej.

Współcześnie w państwach rozwiniętych liczba obowiązujących przepisów przekracza możliwości percepcyjne człowieka. Szacuje się, że w Niemczech obowiązuje ok. 2000 ustaw oraz ok. 3000 rozporządzeń (nie licząc aktów zmieniających), składających się odpowiednio z ok. 47 000 i 40 000 przepisów<sup>1140</sup>. We Francji już w latach 90. XX w. wielkość obowiązującego prawodawstwa o charakterze

<sup>1136</sup> F. Studnicki, *Przepływ...*, s. 7.

<sup>1137</sup> Tak np.: H. Kupiszewski, *Ignorantia iuris nocet*, „Prawo Kanoniczne” 1982, nr 1/2, s. 302 i cytowana tam literatura.

<sup>1138</sup> Cynceron, *O państwie, O prawach*, Kęty 1997, s. 147.

<sup>1139</sup> Dzięki Gaiusowi, cytowanemu w drugim tytule pierwszej księgi Digestów wiemy, że zbiór obowiązujących przepisów prawnych został spisany na dwunastu tablicach – zob. A. Karwacka, *O początkach prawa i wszystkich urzędów oraz o następstwie prawników. 2 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst–tłumaczenie–komentarz*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2003, nr 3.1, s. 201.

<sup>1140</sup> Na podstawie: HdR, uwaga nr 4.

powszechnie obowiązującym szacowano na ok. 8000 ustaw i ok. 90 000 aktów reglamentacyjnych<sup>1141</sup>. W Polsce, według różnych baz danych, za obowiązujące uznaje się od ok. 1100 ustaw i 6300 rozporządzeń<sup>1142</sup> do ok. 3500 ustaw i 12 000 rozporządzeń<sup>1143</sup>. Jeśli weźmie się pod uwagę, że ustawy i rozporządzenia (czy akty reglamentacyjne we Francji) są tylko częścią przepisów powszechnie obowiązujących (poza nimi należy jeszcze doliczyć obowiązujące w danym kraju umowy międzynarodowe, obowiązujące na danym terenie prawo miejscowe, oraz – w przypadku krajów należących do Unii Europejskiej – obowiązujące przepisy unijne), nie ma wątpliwości, że wspólnie nie można wymagać, by ktokolwiek posiadał znajomość „obowiązującego prawa” w całości.

Powyższy wniosek nie oznacza jednak, że współczesne systemy prawa stanowionego skazane są na paraliż wynikający z tego, że uczestnicy obrotu prawnego nie znają wszystkich obowiązujących w danym momencie przepisów. Jak wykazał F. Studnicki, do skutecznego funkcjonowania takiego systemu znajomość wszystkich obowiązujących przepisów nie jest niezbędna. F. Studnicki zgadzał się, że skuteczne działanie systemu prawnego zależy od „należytego nasycenia określonej zbiorowości ludzkiej wiadomościami o normach prawa”<sup>1144</sup>, ale zastrzegł, że „nasycenie takie nie polega (...) na przekazywaniu wszystkim członkom tej społeczności «na zapas» wszystkich wiadomości o normach”<sup>1145</sup>. Dlatego

<sup>1141</sup> Na podstawie: Sprawozdanie Komisji prawa konstytucyjnego, ustawodawstwa i administracji [francuskiego Zgromadzenia Narodowego] nr 1917 z dnia 16 listopada 1999 r., s. 5, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1917.asp> [dostęp: 17.03.2014 r.]. Prawdopodobnie są uaktualnione liczby z szacunków, które na początku lat 90. XX w. przedstawiła Rada Stanu, które mówiły o liczbie ok. 7500 ustaw oraz między 80 000 a 90 000 aktów reglamentacyjnych – zob. Le Conseil d'État, *Rapport public 1991*, „La Documentation française. Etudes & Documents” 1992, nr 43, s. 17.

<sup>1142</sup> Na podstawie Systemu Informacji Prawnej LEX według stanu prawnego na dzień 13.03.2014 [dostęp: 17.03.2014].

<sup>1143</sup> Na podstawie Internetowego Systemu Aktów Prawnych Sejmu RP według stanu prawnego na dzień 13.03.2014 [dostęp: 17.03.2014]. Na rozbieżności w ustalaniu liczby obowiązujących przepisów składają się zarówno niedostatki w zakresie uchylania wcześniejszych przepisów przez prawodawcę (w tym zakresie zob. wcześniejsze uwagi na ten temat w niniejszej pracy oraz cytowaną tam literaturę), jak i odmienny sposób oceniania obowiązywania aktów normatywnych w redakcjach poszczególnych systemów informacji prawnej (na te temat zob. np.: G. Wierczyński, *Problemy z ustalaniem obowiązującego stanu prawnego na podstawie wybranych systemów informacji prawnej w Polsce* (w:) *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006 r., red. K. Grajewski, J. Warylewski, Wolters Kluwer Polska, Sopot 2006, s. 219–236). W praktyce na różnice w ilości obowiązujących aktów pomiędzy SIP LEX a ISAP największy wpływ ma to, że w SIP LEX akty, które składają się wyłącznie z przepisów zmieniających i przepisu o wejściu w życie, po ich wejściu w życie przestają być oceniane co do obowiązywania, co sprawia, że nie powiększają one ogólnej liczby aktów „obowiązujących”.

<sup>1144</sup> F. Studnicki, *Przekazywanie...*, s. 69.

<sup>1145</sup> Tamże.

uznał, że „za optymalny stan nasycenia określonej zbiorowości ludzkiej takimi wiadomościami uważać by należało stan, w którym każdy z jej członków dysponowałby pewnym zorientowaniem podstawowym, oraz pewnym zasobem takich wiadomości, których odebranie i zapamiętanie jest niezbędne z uwagi na wymagania pełnionych przez niego ról społecznych, mając równocześnie możliwość łatwego uzyskania innych wiadomości w sytuacjach, w których okażą się one potrzebne”<sup>1146</sup>. Te słuszne obserwacje doprowadziły F. Studnickiego do podzielenia wiadomości o normach prawnych na trzy klasy (kategorie): wiadomości podstawowe, wiadomości minimum rolowego oraz wiadomości *ad hoc*.

Do podstawowych wiadomości o obowiązujących normach prawnych F. Studnicki zaliczył „zasadnicze wiadomości o normach, wyznaczających ustrój państwa, najogólniejsze zorientowanie w zasadach ważniejszych działów prawa, podstawowe wiadomości o pewnych procedurach itp.” oraz „ogólne zorientowanie w sposobach dotarcia do źródeł wiadomości szczegółowych”<sup>1147</sup>. Aby skutecznie oddziaływać na daną społeczność za pomocą norm prawnych, wiadomości należące do tej pierwszej kategorii muszą zostać skutecznie przekazane członkom tej społeczności. Zarówno z punktu widzenia całej społeczności, jak i poszczególnych jej członków przekazanie tych wiadomości powinno nastąpić zanim danej jednostce zacznie przysługiwać pełna zdolność do czynności prawnych oraz czynne prawa obywatelskie. Z tego punktu widzenia przekazywanie tych wiadomości powinno się odbywać w ramach powszechnej edukacji. Postulat ten jest realizowany poprzez wprowadzenie wiadomości podstawowych do podstaw programowych w poszczególnych typach szkół<sup>1148</sup>.

Wiadomościami minimum rolowego nazwał F. Studnicki „wiadomości, których odebranie i zapamiętanie jest niezbędne dla należytego wywiązania się ze spełnianych przez jednostkę ról społecznych” rozumianych jako „wszystko to, czego oczekuje się od jednostki, z uwagi na charakter, w którym występuje ona w określonych sytuacjach”<sup>1149</sup>. Posiadanie aktualnej wiedzy na temat norm prawnych regulujących pełnienie określonej roli oraz praktyczna umiejętność stosowania tej wiedzy jest warunkiem poprawnego pełnienia określonej funkcji społecznej. W przypadkach, w których z daną funkcją wiążą się kompetencje władcze, a także w przypadkach, w których pełnienie określonej funkcji wiąże się z bezpieczeństwem, zdrowiem lub prawami innych osób, państwo powinno wprowadzać

<sup>1146</sup> Tamże, s. 60–70.

<sup>1147</sup> Tamże, s. 70.

<sup>1148</sup> W Polsce kwestie te są uregulowane obecnie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977) – zob. w szczególności podstawy programowe przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”.

<sup>1149</sup> F. Studnicki, *Przekazywanie...*, s. 70–71.



wymóg wykazania się znajomością określonych przepisów i umiejętnością stosowania ich w praktyce. Brak znajomości właściwych norm prawnych powinien skutkować zakazem pełnienia określonych funkcji publicznych. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie znajdują się w obowiązujących w poszczególnych krajach regulacjach dotyczących określonych zawodów lub stanowisk.

Ostatnia klasa wiadomości o obowiązujących normach prawnych, nazwana przez F. Studnickiego wiadomościami *ad hoc*, obejmuje wiadomości, po które dana jednostka sięga „w razie potrzeby”<sup>1150</sup>. Ta klasa jest najobszerniejsza i to właśnie do niej najpełniej odnoszą się wcześniejsze uwagi o niemożności poznania i zapamiętania całego obowiązującego w danym kraju prawa. W tym przypadku optymalne rozwiązanie polega nie na przekazaniu wiadomości (gdyż ono zakłada, że wiadomość nie tylko została nadana, ale również odebrana), ale na udostępnieniu tych wiadomości w taki sposób, żeby zainteresowani łatwo mogli je odszukać<sup>1151</sup>.

Zaproponowana przez F. Studnickiego teoria kategorii wiadomości o normach prawnych rozwiązała wiele problemów, jakie sprawiała rozpowszechniona wcześniej teoria zakładająca „fikcję powszechnej znajomości prawa”<sup>1152</sup>. Z praktycznego punktu widzenia teoria F. Studnickiego tworzy ramy, w obrębie których może (i powinna) toczyć się dyskusja nad podstawami programowymi nauczania prawa w edukacji powszechnej, nad sposobem weryfikacji wiedzy i umiejętności osób pełniących określone role społeczne (lub starających się o pełnienie takich ról) oraz nad sposobami udostępniania informacji prawnych. Konkretnych argumentów do takich dyskusji dostarczyć może jednak nie sama teoria kategorii wiadomości o normach prawnych, lecz wiedza na temat faktycznego przebiegu procesów komunikacyjnych obejmujących przekazywanie wiadomości o obowiązujących normach prawnych.

## 2. Typologia procesów komunikacyjnych związanych z przekazywaniem informacji o prawie

W swych badaniach F. Studnicki nie tylko stworzył omówioną powyżej teorię kategorii informacji prawnych, ale również wyróżnił podstawowe typy procesów komunikacyjnych, w ramach których przekazuje się wiadomości o normach prawnych. Na liście takich procesów umieścił następujące typy procesów:

<sup>1150</sup> Tamże, s. 71.

<sup>1151</sup> Tamże, s. 72.

<sup>1152</sup> Zob. np.: A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, PiP 1957, nr 9, s. 307 i cytowana tam literatura.

- 1) „P” – procesy, w których wiadomości uzyskuje się bezpośrednio z dzienników urzędowych (takich jak Dziennik Ustaw);
- 2) „M” – procesy, w których wiadomości uzyskuje się za pośrednictwem środków komunikacji masowej (prasa, radio, telewizja);
- 3) „S” – procesy, w których wiadomości uzyskuje się w ramach edukacji (szkoła, szkolenia zawodowe, studia);
- 4) „R” – procesy, w których odbiera się wiadomości zawarte w indywidualnym rozstrzygnięciu;
- 5) „U” – procesy, w których wiadomości uzyskuje się, biorąc udział w stosowaniu albo ustanawianiu prawa;
- 6) „E” – procesy, w których wiadomości uzyskuje się w drodze kontaktu z ekspertami (adwokaci, radcowie prawni, notariusze, doradcy podatkowi);
- 7) „O” – procesy, w których wiadomości uzyskuje się w drodze kontaktów towarzyskich<sup>1153</sup>.

Lista ta została przedstawiona przez F. Studnickiego niemal 50 lat temu. Wymaga zatem nie tylko dopracowania, ale również aktualizacji, gdyż od tego czasu nie tylko pojawiły się komputery, ale przede wszystkim środki komunikacji elektronicznej.

Odnosząc się do pierwszego typu procesów wyróżnionych przez F. Studnickiego, należy doprecyzować, że uzyskiwanie wiadomości bezpośrednio z dzienników urzędowych należy do większego typu procesów, których cechą wspólną jest dostęp odbiorcy informacji bezpośrednio do tekstu aktu normatywnego. Poza tekstami oficjalnymi, ogłoszonymi w dzienniku urzędowym, mogą to być również teksty nieoficjalne, w tym w szczególności nieoficjalne wersje ujednolicone<sup>1154</sup>, opublikowane zarówno w postaci papierowego zbioru przepisów, jak i w postaci zbioru elektronicznego. Najbardziej rozbudowaną postacią takiego elektronicznego zbioru jest system informacji prawnej, który może mieć charakter publiczny bądź komercyjny.

Poważne zmiany zaszły również w obszarze drugiego z wymienionych typów procesów komunikacyjnych. Dzięki pojawieniu się środków komunikacji elektronicznej, a w szczególności dzięki pojawieniu się internetu, działalność prasowa uległa rozległym przeobrażeniom. W internecie zostały udostępnione archiwalne materiały prasowe i w ten sposób komunikaty rozpowszechniane przez prasę przestały mieć jednorazowy charakter. Na stronie internetowej danej gazety mamy dostęp nie tylko do materiałów opublikowanych w danym dniu, ale również do wielu materiałów archiwalnych. Dzięki temu, nawet jeśli danego dnia nie zwróciliśmy uwagi na wiadomość o jakiejś normie prawnej, możemy

<sup>1153</sup> F. Studnicki, *Przekazywanie...*, s. 64–65.

<sup>1154</sup> Zob. uwagi przedstawione w punkcie 4 rozdziału czwartego niniejszej pracy.

w znacznie łatwiejszy sposób, niż np. 50 lat temu, dotrzeć do tej wiadomości. Wraz z upowszechnieniem się różnych form tzw. internetu 2.0 pojawiły się blogi oraz fora poświęcone stosowaniu prawa, a wraz z nimi zaistniała możliwość zadawania pytań i dyskusowania na temat obowiązującego prawa. To tylko niektóre z licznych przemian, jakie od czasu opublikowania pracy F. Studnickiego przeszły środki komunikacji masowej.

Pewnego doprecyzowania wymaga lista ekspertów wymienionych przez F. Studnickiego w ramach opisu procesów typu „E”. Warto bowiem wyraźnie odróżnić porady ekspertów uzyskiwane w sposób odpłatny od porad uzyskiwanych w sposób nieodpłatny, zwłaszcza że obecnie toczą się prace nad modelem nieodpłatnej pomocy prawnej.

Na tle wszystkich procesów wymienionych przez F. Studnickiego w pewien sposób wyróżniają się procesy, w których wiadomości uzyskuje się, biorąc udział w stosowaniu albo ustanawianiu prawa (nazwał je procesami typu „U”). Tego typu „procesy” w skali całego społeczeństwa mają znaczenie marginalne – z badań przeprowadzonych w 1975 r.<sup>1155</sup> wynikało, że ok. 3% respondentów pełniło w swoim życiu funkcję ławnika, 0,7% – obrońcy, 0,4% – sędziego, a 0,2% – prokuratora<sup>1156</sup>. Z kolei z badań przeprowadzonych w 2013 r. wynika, że w ciągu ostatnich 3 lat kontakt z informacją prawną w ramach uczestnictwa w stosowaniu lub stanowienia prawa miało ok. 5% respondentów. Stosunkowo dużo respondentów (3%) miało taki kontakt dawniej niż 3 lata temu, co może wynikać z funkcjonowania 2001 r. w Polsce kolegiów do spraw wykroczeń<sup>1157</sup>, w których orzekały osoby wybrane przez rady gmin, niekoniecznie posiadające wykształcenie prawnicze. Poza skalą i znaczeniem omawianych „procesów”, od innych procesów odróżnia je to, że osoby uczestniczące w stanowieniu lub stosowaniu prawa nie uzyskują informacji o obowiązującym prawie z jakichś specyficznych źródeł informacji, niedostępnych w pozostałych procesach. Wyodrębnianie tego typu procesów jest uzasadnione z innego powodu – z potrzeby poznania specyfiki korzystania ze źródeł informacji o prawie przez osoby uczestniczące w stosowaniu lub stanowieniu prawa. Omawianej problematyki dotyczyły badania przeprowadzone w 2011 r. przez Marcina Kokoszczyńskiego<sup>1158</sup> oraz badania prowadzone przez redakcję niektórych systemów informacji prawnej.

<sup>1155</sup> Zob. uwagi w następnym punkcie.

<sup>1156</sup> M. Sojka, *Kontakty obywateli z instytucjami wymiaru sprawiedliwości a ocena decyzji wydanych przez te instytucje* (w:) *Poglądy...*, s. 35.

<sup>1157</sup> Pod koniec lat 90. XX w. rozpatrywały one po 600–700 tysięcy spraw rocznie – zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, druk Sejmu III kadencji nr 2465, s. 61.

<sup>1158</sup> M. Kokoszczyński, *Podstawowe problemy związane z korzystaniem przez sędziego z systemu informacji prawnej (wyniki badania ankietowego)* (w:) M. Kokoszczyński, G. Wierczyński, *System...*, s. 117.

W dalszych rozważaniach będzie mowa nie tyle o typach procesów informacyjnych, co o typach źródeł informacji o prawie. W porównaniu z listą typów procesów informacyjnych F. Studnickiego lista źródeł informacji o prawie zostanie rozszerzona o internetowe źródła informacji o prawie oraz o systemy informacji prawnej. Na liście źródeł informacji nie ma źródeł, które byłyby typowe tylko dla procesów, w których wiadomości uzyskuje się uczestnicząc w stosowaniu lub stanowieniu prawa. Rozważania na temat tych procesów zostaną zaprezentowane w kolejnej części, poświęconej modelom wyszukiwania i weryfikowania informacji o prawie.

### 3. Źródła informacji o prawie w świetle wyników badań empirycznych

#### 3.1. Wprowadzenie

Największe zainteresowanie badaniami empirycznymi na temat źródeł informacji o prawie w Polsce miało miejsce w latach 60. i 70 XX w. W latach 60. w sposób niezależny od siebie badania takie zostały przeprowadzane m.in. przez Zygmunta Ziemińskiego w Poznaniu<sup>1159</sup>, Krzysztofa Pałęckiego w Krakowie<sup>1160</sup> i zespół Adama Podgóreckiego w Warszawie. Badania Z. Ziemińskiego i K. Pałęckiego obejmowały stosunkowo małe grupy respondentów, niereprezentatywne dla całej populacji kraju<sup>1161</sup>. Bardziej reprezentatywne były grupy, na których przeprowadził badania A. Podgórecki i jego współpracownicy. W latach 1962 i 1963 skupili się oni na badaniach problemów dotyczących rozwodów i władzy rodzicielskiej<sup>1162</sup>, a w 1966 r. przeprowadzili badania dotyczące poglądów społeczeństwa polskiego na prawo i moralność<sup>1163</sup>. Najbardziej kompleksowe badania przeprowadził w latach 1970–1975 Zespół Badań nad Świadomością Prawną

<sup>1159</sup> Wyniki tych badań zostały zaprezentowane w: Z. Ziemiński, *Próba empirycznego badania świadomości prawnej*, RPEiS 1963, nr 3, s. 197.

<sup>1160</sup> Wyniki tych badań zostały zaprezentowane w niepublikowanej pracy magisterskiej K. Pałęckiego; wybrane wyniki tych badań zostały opublikowane w: A. Podgórecki, J. Kurczewski, J. Kwaśniewski, M. Łoś, *Poglądy społeczeństwa polskiego na moralność i prawo*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971, s. 78–79.

<sup>1161</sup> Z. Ziemiński w cytowanym artykule omawia badania przeprowadzone na dwóch grupach: 392 kandydatach na studia prawnicze oraz 100 mieszkańcach Poznania, zaś z opisu badań K. Pałęckiego wynika, że zostały one przeprowadzone na grupie 140 studentów.

<sup>1162</sup> A. Podgórecki, *Zjawiska prawne w opinii publicznej. Rozwody, władza rodzicielska, procesy o zniesławienie wytaczane dziennikarzom. Studia socjologiczno-prawne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964.

<sup>1163</sup> Wyniki tych badań zostały zaprezentowane w: A. Podgórecki, J. Kurczewski, J. Kwaśniewski, M. Łoś, *Poglądy...*

Społeczeństwa Polskiego w Instytucie Państwa i Prawa Polskiej Akademii Nauk, którym kierowała M. Borucka-Arctowa. Pierwszy etap badań dotyczył świadomości prawnej robotników<sup>1164</sup>, drugi – świadomości prawnej społeczeństwa polskiego<sup>1165</sup>. Zasadniczą częścią tego drugiego etapu były rozbudowane badania ilościowe przeprowadzone w marcu i kwietniu 1975 r. na grupie 2839 osób, dobranych z uwzględnieniem danych na temat struktury ludności całego kraju<sup>1166</sup>. W badaniach tych problematyka korzystania ze źródeł informacji o prawie była traktowana jako element znacznie szerszego zagadnienia – świadomości prawnej, na którą składa się nie tylko znajomość obowiązujących norm prawnych, ale również wiele ocen i postaw wobec prawa<sup>1167</sup>.

W dalszych rozważaniach najczęściej będą powoływane wyniki badań przeprowadzonych w 1975 r., gdyż miały one charakter najbardziej kompleksowy i reprezentatywny. W późniejszych latach również prowadzono liczne badania, ale dotyczyły one wybranych dziedzin prawa<sup>1168</sup>, grup zawodowych<sup>1169</sup> lub instytucji (np. sądów powszechnych<sup>1170</sup> czy Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>1171</sup>), a nie całokształtu problematyki źródeł informacji o prawie.

Na potrzeby niniejszych rozważań przeprowadzono osobne badania ilościowe i jakościowe. Podstawowym celem badań ilościowych było uzyskanie danych empirycznych na temat korzystania z poszczególnych źródeł informacji o prawie, w szczególności przez odtworzenie źródeł informacji prawnych, z których korzystają Polacy, poszukując informacji o obowiązujących normach prawnych, oraz oceny tych źródeł pod kątem ich dostępności, przydatności i wiarygodności. Celem badań jakościowych było uzupełnienie wyników badań ilościowych w za-

<sup>1164</sup> Wyniki tych badań zaprezentowano w pracy: *Świadomość prawna robotników*, red. M. Borucka-Arctowa, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.

<sup>1165</sup> Wyniki tego etapu badań zaprezentowano w pracy: *Poglądy społeczeństwa polskiego na stosowanie prawa*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978. Część najbliższej związana z tematyką niniejszej pracy została zaprezentowana w: M. Gerula, *Źródła informacji o prawie i instytucjach stosujących prawo*, tamże, s. 17.

<sup>1166</sup> Więcej na ten temat zob.: M. Borucka-Arctowa, *Założenia badawcze oraz przyjęte metody i techniki badań* (w:) *Poglądy...*, s. 7 i nast.

<sup>1167</sup> Więcej na ten temat zob. w pracy podsumowującej powołane wyniki badań z lat 60. i 70. XX w. – A. Gryniuk, *Świadomość prawna (studium teoretyczne)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1979.

<sup>1168</sup> Np. G. Skąpska na potrzeby cytowanej już pracy o społecznym podłożu postaw wobec prawa skupiła się na badaniu postaw wobec prawa karnego i prawa pracy.

<sup>1169</sup> Zob. np.: G. Skąpska, J. Czapska, M. Kozłowska, *Społeczne role prawników: sędziów, prokuratorów, adwokatów*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989.

<sup>1170</sup> *Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, red. M. Borucka-Arctowa, K. Pałeczki, Polpress, Kraków 2003.

<sup>1171</sup> *Społeczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, red. M. Borucka-Arctowa, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z nauk politycznych” 1990, nr 40.

kresie wiedzy o funkcjonujących w społeczeństwie modelach wyszukiwania i weryfikowania informacji o obowiązujących normach prawnych. Badania ilościowe zostały przeprowadzone w lipcu 2013 r. metodą wywiadów wspomaganych komputerowo<sup>1172</sup> na ogólnopolskiej próbie 1000 osób w wieku powyżej 15 lat, dobranej w sposób mający zapewnić reprezentatywność całej populacji Polski<sup>1173</sup>. Szczegółowe wyniki tych badań w postaci tabelarycznej stanowią załącznik do niniejszej pracy. Badania te w dalszej części będą powoływane jako „badania przeprowadzone w 2013 r.” Po zakończeniu badań ilościowych zostały przeprowadzone – w celu pogłębienia uzyskanych wyników – dodatkowe badania jakościowe. Przeprowadzono je metodą zogniskowanych wywiadów grupowych<sup>1174</sup> czterech grup respondentów – dwóch z Gdańska i dwóch z Warszawy. Grupy te zostały dobrane jako reprezentacje dwóch grup społecznych, które najczęściej poszukują informacji – studentów (z wyłączeniem studentów prawa) oraz osób aktywnych zawodowo w wieku 30–45 lat (z wyłączeniem prawników).

Porównywanie wyników badań przeprowadzonych w 1975 r. z wynikami badań z 2013 r. jest utrudnione z kilku powodów. Przede wszystkim badania przeprowadzone w 1975 r. nie miały na celu ukazania specyfiki poszczególnych typów źródeł informacji o prawie i sposobów korzystania z nich. Nie posłużono się listą, która byłaby spójna z przedstawieniem procesów informacyjnych wyodrębnionych przez F. Studnickiego. W zestawieniu „źródeł informacji o obowiązujących przepisach prawnych” uwzględniono 5 kategorii: „środki masowego komunikowania”, „zakład pracy”, „formalne formy kształcenia poza zakładem pracy”, „samokształcenie (teksty urzędowe i ich opracowania)” i „autorytety (źródła nieformalne)”<sup>1175</sup>. W badaniach przeprowadzonych w 2013 r. uwzględniono następujące typy źródeł informacji o prawie: „dzienniki urzędowe”, „gazety codzienne”, „tygodniki opinii”, „prasa branżowa/prawnicza”, „magazyny/czasopisma/prasa kobieca”, „serwisy internetowe”, „popularne fora internetowe”, „specjalistyczne fora internetowe”, „edukacja”, „pracownicy urzędu

<sup>1172</sup> Wywiady bezpośrednie z użyciem komputera (ang. *Computer Assisted Personal Interviewing – CAPI*) są techniką przeprowadzania badań ilościowych, która polega na tym, że wywiady z respondentami przeprowadza się, używając komputerów przenośnych. Dzięki temu odpowiedzi uzyskiwane od respondentów wpisywane są bezpośrednio do bazy danych, co skraca proces prowadzenia badania oraz pozwala wyeliminować błędy powstające na etapie przepisywania wyników ankiet do bazy danych.

<sup>1173</sup> Na zlecenie autora niniejszego opracowania badania te zrealizowała firma GfK Polonia.

<sup>1174</sup> Zogniskowane wywiady grupowe (ang. *Focused Group Interview – FGI*), popularnie nazywane niekiedy grupami fokusowymi, są wywiadami przeprowadzonymi przez moderatora z grupą 6–8 osób. Zaletą tej techniki badań są wzajemne interakcje pomiędzy uczestnikami badania, które umożliwiają odkrycie wiedzy lub emocji trudnych do wykrycia w klasycznych wywiadach pogłębionych.

<sup>1175</sup> M. Gerula, *Źródła...*, s. 22.

lub sądu”, „płatni eksperci”, „bezpłatni eksperci”, „kontakty towarzyskie, koledzy, znajomi, rodzina” i „specjalistyczne systemy informacji prawnej”. Lista tych źródeł tylko w kilku punktach odpowiada liście źródeł informacji z badań przeprowadzonych w 1975 r.

Drugim źródłem trudności w porównywaniu wyników badań przeprowadzonych w 1975 r. z wynikami badań przeprowadzonych w 2013 r. są różnice w definiowaniu źródeł informacji o obowiązującym prawie przyjęte w tych badaniach. W 1975 r. pojęcie źródeł informacji o prawie potraktowano bardzo szeroko, zaliczając do nich również sprawozdania z procesów sądowych<sup>1176</sup>, słuchowiska sensacyjne, filmy kryminalne i spektakle teatru telewizji „Kobra”<sup>1177</sup>. W 2013 r. źródła informacji o prawie zdefiniowano w sposób węższy, zaliczając do nich tylko źródła świadomie i bezpośrednio wykorzystywane do pozyskiwania informacji o obowiązujących normach prawnych, choć niekoniecznie w postaci przepisów, w których normy te zostały pierwotnie wyrażone<sup>1178</sup>. Ze względu na trudności w oddzieleniu takich przypadków od sytuacji, w których prawo odgrywało rolę tła dla określonej audycji czy programu, nie wpływając na stan świadomości prawnej odbiorców<sup>1179</sup>, w badaniach przeprowadzonych w 2013 r. zrezygnowano z pytań o procesy komunikacyjne, w których odbiorcy uzyskują informacje na temat prawa za pośrednictwem radia lub telewizji. Są one niewątpliwie bardzo ważną kategorią procesów komunikacyjnych, ale aby określić ich wpływ na świadomość prawną widzów i słuchaczy, należałoby przeprowadzić znacznie bardziej pogłębione badania – np. przeanalizować problem wpływu filmów lub programów telewizyjnych wyprodukowanych za granicą i przedstawiających normy prawne odmienne od obowiązujących w Polsce na znajomość prawa obowiązującego w Polsce. Na potrzeby niniejszych rozważań podjęto próbę rekonstrukcji wiedzy na temat wpływu radia i telewizji na świadomość prawną Polaków nie na podstawie badań ankietowych, lecz na podstawie powszechnie dostępnych ogólnych raportów na temat funkcjonowania tych dwóch źródeł informacji.

Zawężenie definicji źródeł informacji o prawie i wyłączenie radia i telewizji z badań w 2013 r. należy uznać za główny powód znaczącej różnicy pomiędzy

<sup>1176</sup> Tamże, s. 27.

<sup>1177</sup> Tamże, s. 28.

<sup>1178</sup> W instrukcji do ankiet jako przykład informacji o prawie podałem zmiany zasad naliczania opłat za wywóz śmieci, co było wydarzeniem szeroko omawianym w czasie prowadzenia badań.

<sup>1179</sup> Badania w 2013 r. prowadzono w okresie, kiedy w radiu i telewizji bardzo popularna była sprawa, w której młoda matka zabiła niemowlę i starała się to ukryć pozorując porwanie. Jest to przykład sprawy, w której pojawiają się wiadomości o obowiązującym prawie, ale są to wiadomości powszechnie znane, trudno bowiem przyjąć, że mieszkańcy Polski w połowie 2013 r. nie zdawali sobie sprawy z tego, że prawo zakazuje zabijania małych dzieci i przewiduje za ten czyn surowe kary.

wynikami tych badań oraz badań z 1975 r. dotyczącymi rozmiarów grupy, która zadeklarowała się jako niekorzystająca nigdy z analizowanych źródeł informacji o prawie. Według badań przeprowadzonych w 1975 r. (zaliczających sprawozdania z rozpraw sądowych, filmy kryminalne i przedstawienia teatralne do źródeł informacji o prawie, a także uwzględniających radio i telewizję jako kanał pozyskiwania takich informacji) osób takich było tylko 5,4%<sup>1180</sup>, natomiast według badań przeprowadzonych w 2013 r. tylko dwie trzecie (64%) respondentów poszukiwało kiedykolwiek informacji prawnych, a w ciągu ostatnich 3 lat informacji prawnych poszukiwało jeszcze mniej osób (51%).

Jeszcze innym źródłem różnic w wynikach badań przeprowadzonych w 1975 r. i w 2013 r. jest przyjęta w nich metodologia. W badaniach przeprowadzonych w 1975 r. respondenci mogli wskazać tylko dwa źródła informacji o prawie<sup>1181</sup>, podczas gdy w badaniach przeprowadzonych w 2013 r. nie było takich ograniczeń.

Zaprezentowane uwagi prowadzą do wniosku, że wyniki badań przeprowadzonych w 2013 r. powinny być traktowane nie jako materiał do bezpośrednich porównań z wynikami uzyskanymi w 1975 r., lecz jako materiał komplementarny wobec tamtych wyników. Nie jest zatem możliwe uzyskanie na tej podstawie szczegółowej odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany nastąpiły w sposobie pozyskiwania informacji o obowiązującym prawie w Polsce na przestrzeni lat 1975–2013. W tym celu należałoby przeprowadzić badania będące dokładną repliką badań przeprowadzonych w 1975 r. Nie oznacza to jednak, że nie można zaobserwować pewnych tendencji w omawianym zakresie, takich jak np. pojawienia się nowych źródeł informacji o prawie.

### 3.2. Źródła informacji o prawie w świetle wyników badań ilościowych

#### 3.2.1. Dzienniki urzędowe

Już F. Studnicki postulował szczególnie wnikliwe badanie procesów, w których wiadomości uzyskuje się bezpośrednio z dzienników urzędowych, czyli oficjalnych źródeł informacji o prawie, objętych domniemaniem autentyczności. Uważał, że procesy te stanowią pierwsze ogniwa wszelkich innych procesów komunikacyjnych, w których są przekazywane wiadomości o normach prawa, i że

<sup>1180</sup> M. Gerula, *Źródła...*, s. 22. Być może na tak niski wskaźnik pewien wpływ miało to, że badania przeprowadzone w 1975 r. były przeprowadzane w sposób, który sugerował, że wyszukiwanie informacji o prawie jest bardzo ważne – respondenci otrzymywali wcześniej oficjalne pismo od Polskiej Akademii Nauk, w którym podkreślano znaczenie badań, a same badania rozpoczynały się od pytania o to, czy respondent uważa, że znajomość prawa jest mu potrzebna. Większość respondentów odpowiedziała na to pytanie twierdząco, i być może część z nich w dalszej części badań próbowała dostosować swoje odpowiedzi do tego pierwszego stwierdzenia.

<sup>1181</sup> Tamże.



nieprowadzenie tego typu procesów przekazywania informacji przesądza w praktyce negatywnie o wyniku pozostałych procesów<sup>1182</sup>.

Postulat F. Studnickiego w pewnej mierze został zrealizowany już w badaniach przeprowadzonych w 1975 r. W pytaniu „skąd przede wszystkim dowiaduje się Pan(i) o obowiązujących przepisach prawnych”, jedna z możliwych odpowiedzi brzmiała: „z oficjalnych tekstów prawnych obowiązujących przepisów (Dziennik Ustaw, Monitor Polski, kodeksy)”<sup>1183</sup>. Odpowiedź tę wskazało 10,6% respondentów.

W badaniach przeprowadzonych w 2013 r. zapytano o korzystanie z „dzienników urzędowych”, podając jako przykład Dziennik Ustaw. Na tak sformułowane pytanie 10% respondentów odpowiedziało, że korzystało z tego źródła informacji w ciągu ostatnich 3 lat, a kolejne 7% wybrało odpowiedź „zdarzyło mi się korzystać, ale było to dawniej niż 3 lata temu”. Wśród osób, które korzystały nie dawniej niż 3 lata temu dominowały osoby z wykształceniem wyższym (68%), aktywnie korzystające z internetu (73% osób korzystających z tego źródła informacji stanowiły osoby korzystające z internetu codziennie lub prawie codziennie)<sup>1184</sup>. W stosunku do ogółu badanej populacji nadreprezentowane były osoby pracujące na stanowiskach kierowniczych, mieszkające w dużych miastach, w wieku 30–39 lat. Osoby odpowiadające takiemu profilowi znacznie wyżej oceniały dostępność, przydatność i wiarygodność tego źródła informacji. O ile w ogólnej populacji dzienniki urzędowe zostały ocenione jako mniej dostępne, mniej przydatne, a nawet mniej wiarygodne od innych źródeł informacji (odpowiednio 8, 7 i 6 miejsce wśród wszystkich źródeł informacji w rankingach sporządzonych według przytoczonych kryteriów), o tyle wśród osób z wyższym wykształceniem najwięcej osób oceniło dzienniki urzędowe jako najbardziej przydatne i najbardziej wiarygodne źródło informacji. W kategorii dostępności dzienniki urzędowe zajęły w omawianej grupie 4 miejsce.

Przytoczone wyniki badań ilościowych, które wskazują, że dzienniki urzędowe są liczącym się źródłem informacji o prawie, potwierdzają statystyki pobrań dokumentów ze strony Dziennika Ustaw, przytoczone w poprzednim rozdziale<sup>1185</sup>.

<sup>1182</sup> F. Studnicki, *Przeptyw...*, s. 111.

<sup>1183</sup> Z takim sposobem sformułowania odpowiedzi wiązało się jednak pewne zagrożenie. W trakcie badań przeprowadzonych w 2013 r. okazało się, że część respondentów (a nawet niektórych ankierów) utożsamia pojęcie „kodeks” z pojęciem pełnego tekstu aktu normatywnego (niezależnie od tego, czy jest on opublikowany w dzienniku urzędowym, czy w jakiegokolwiek innej, nieurzędowej formie). Nawet dodanie określenia „oficjalne” lub „oryginalne” nie rozwiewało wątpliwości, bo dla części respondentów oznaczało ono tylko, że postać tekstu jest taka, jaką nadał jej prawodawca (czyli, że jest to postać przepisów prawnych, a nie różnego rodzaju omówień tych przepisów).

<sup>1184</sup> Korelacja ta była do przewidzenia, jeśli się weźmie pod uwagę to, że od 1 stycznia 2012 r. wszystkie polskie dzienniki urzędowe są udostępniane wyłącznie w internecie.

<sup>1185</sup> Zob. punkt 2.5. w poprzednim rozdziale.

W badaniach jakościowych wielu respondentów wskazywało, że zawartość dzienników urzędowych jest niezrozumiała i dlatego szukają informacji napisanych prostszym językiem. Traktują oni tekst przepisów prawnych jako teorię, abstrakcję, która wymaga komentarza, interpretacji. Niektórzy respondenci wskazywali, że do dzienników urzędowych należy sięgnąć, by zweryfikować informacje znalezione w innych źródłach, co potwierdzało wysoką ocenę wiarygodności tego źródła wśród członków badanych grup społecznych.

### 3.2.2. Systemy informacji prawnej i prawnicze bazy danych

Procesy, w których wiadomości o obowiązujących normach prawnych uzyskuje się za pośrednictwem systemów informacji prawnej (i innych baz danych z informacją prawną), z oczywistych względów nie były wyodrębnione przez F. Studniciego, i nie stały się przedmiotem badań w 1975 r.

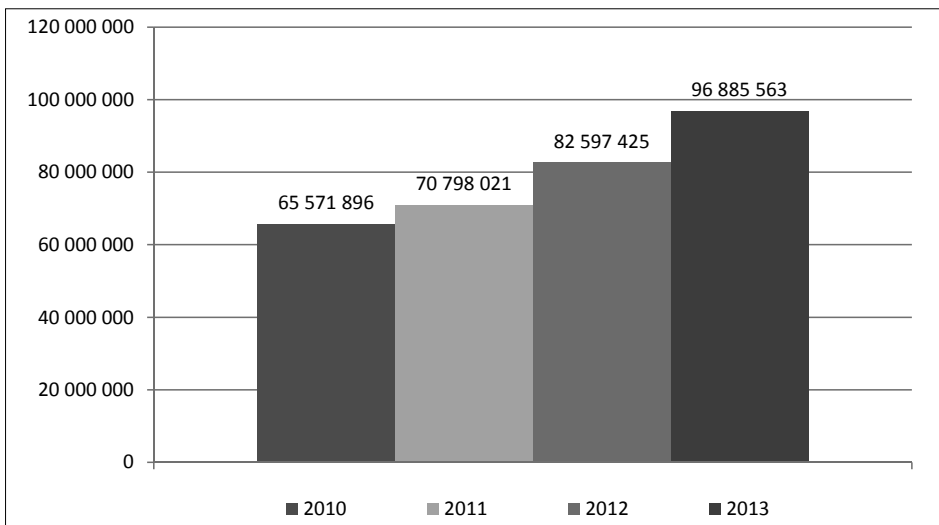
W 2011 r. M. Kokoszcyński przeprowadził badania ankietowe na temat baz danych, z których korzystają polscy sędziowie. Uzyskał on 288 odpowiedzi na ankiety. Wynika z nich, że dla współczesnych sędziów systemy informacji prawnej stanowią źródło podstawowe – w poszczególnych kategoriach sędziów wskaźnik ten wahał się od 95 do 100%<sup>1186</sup>. Podobny obraz wynika także z cytowanych<sup>1187</sup> wypowiedzi znanych polskich prawników.

Znaczenie procesów informacyjnych, w których wiadomości o obowiązujących normach prawnych uzyskuje się za pośrednictwem systemów informacji prawnej, w ogólnej populacji mieszkańców Polski było przedmiotem badań przeprowadzonych w 2013 r. Z badań tych wynika, że z systemów informacji prawnej w ciągu 2–3 lat przed przeprowadzeniem badania skorzystało 6% respondentów. Profil osób, które zadeklarowały korzystanie z tego źródła informacji odpowiada profilowi osób korzystających z dzienników urzędowych – najczęściej są to osoby z wykształceniem wyższym (75% respondentów, którzy wskazali na to źródło miało wykształcenie wyższe lub było studentami), często korzystające z internetu. Wywiady w ramach badań jakościowych były przeprowadzane wśród „nie-prawników”, ale nawet w tej kategorii wśród osób czynnych zawodowo zdarzyli się respondenci, którzy w pracy mają możliwość korzystania z komercyjnych systemów informacji prawnej. Osoby takie wysoko oceniały przydatność i wiarygodność takich systemów. Z deklaracji respondentów wynika, że na oceny te miała wpływ świadomość tego, kto tworzy takie systemy i dla kogo są one przeznaczone – respondenci uważali, że skoro systemy te są tworzone przez i dla prawników, to zawarte w nich informacje muszą być rzetelne i aktualne.

<sup>1186</sup> M. Kokoszcyński, *Podstawowe...*, s. 120.

<sup>1187</sup> Zob. uwagi w poprzednim rozdziale na temat udostępniania tekstów jednolitych.

Uzyskane wyniki, zwłaszcza porównanie liczby respondentów, którzy zadeklarowali skorzystanie z systemów informacji prawnej z liczbą respondentów, którzy zadeklarowali skorzystanie z dzienników urzędowych, może zaskakiwać. We Francji, gdzie funkcjonuje omawiany wcześniej serwis *Légifrance*, odnotowuje on znacznie więcej wizyt niż oficjalna strona najważniejszego francuskiego dziennika urzędowego – *Journal officiel*<sup>1188</sup>. Z raportów na temat funkcjonowania serwisu *Légifrance* wynika, że systematycznie rośnie liczba wizyt w tym serwisie, a liczba wyświetlonych w ciągu roku stron od kilku lat przekracza pół miliarda (zob. dane prezentowane poniżej na wykresach 1 i 2).



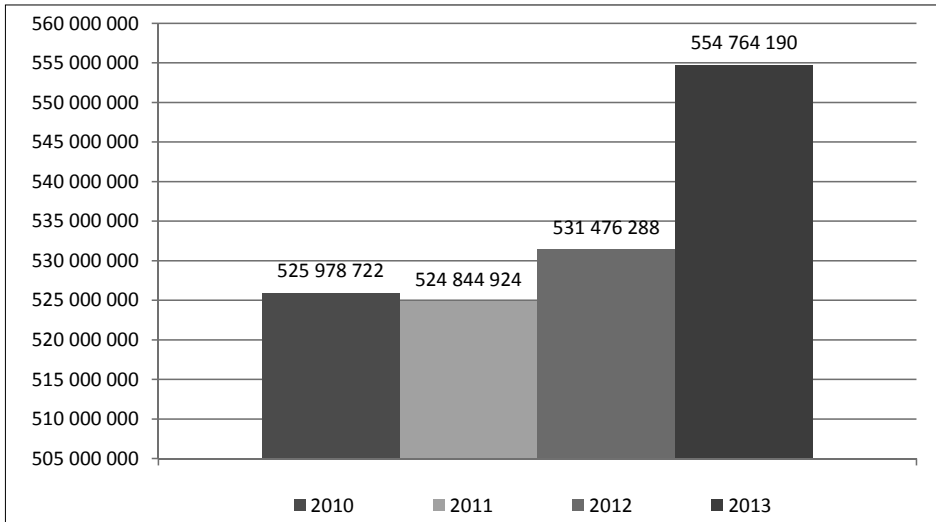
Wykres 1. Wizyty w serwisie *Légifrance* w latach 2010–2013<sup>1189</sup>

Tymczasem liczba wizyt na stronie z elektroniczną wersją *Journal officiel* wynosiła w latach 2012–2013 nieco ponad 5 milionów rocznie<sup>1190</sup>, była więc wielokrotnie niższa niż liczba wizyt w serwisie *Légifrance*. Proporcje te są zupełnie inne niż w Polsce, gdzie w pełni funkcjonalne systemy informacji prawnej nie są powszechnie dostępne z powodu ich komercyjnego charakteru. Jedyna publiczna baza danych (Internetowy System Aktów Prawnych) nie ma ani zawartości, ani funkcjonalności porównywalnej z serwisem *Légifrance*. Inna jest struktura użytkowników systemów informacji prawnej. W Polsce korzystają z nich głównie

<sup>1188</sup> Chodzi o stronę, [journal-officiel.gouv.fr](http://journal-officiel.gouv.fr).

<sup>1189</sup> Na podstawie sprawozdań opublikowanych na stronie, <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/qui-sommes-nous/textes-documents.html> [dostęp: 16.04.2014 i 18.06.2014].

<sup>1190</sup> Tamże.



Wykres 2. Strony wyświetlone w serwisie *Légifrance* w latach 2010–2013<sup>1191</sup>

profesjoniści, zaś z badań przeprowadzonych przez redakcję serwisu *Légifrance* w 2012 r. wynika, że użytkownikami tego serwisu są przede wszystkim osoby fizyczne, pracownicy firm i stowarzyszeń oraz pracownicy administracji, a przedstawiciele zawodów prawniczych oraz naukowcy stanowią zaledwie 1% użytkowników serwisu<sup>1192</sup>.

Wszystkie te uwagi prowadzą do wniosku, że udostępnianie informacji za pośrednictwem publicznie dostępnych systemów informacji prawnej ma bardzo duży potencjał, i może być istotnym elementem systemu publicznych źródeł informacji o prawie.

### 3.2.3. Prasa, radio i telewizja

Procesy, w których informacje o prawie uzyskuje się za pośrednictwem środków masowej komunikacji, stanowią jedną z najobszerniejszych analizowanych kategorii. Są to procesy bardzo zróżnicowane. W badaniach przeprowadzonych w 1975 r. 72,8% respondentów zadeklarowało, że audycje radiowe i telewizyjne są dla nich źródłem informacji o prawie<sup>1193</sup>, ale jednocześnie już wtedy zastrzegano, że do tej kategorii zaliczają m.in. cieszące się stosunkowo dużą popularnością

<sup>1191</sup> Tamże.

<sup>1192</sup> Direction de l'information légale et administrative, *Rapport d'Activité DILA 2012*, Paris 2013, [http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/media/feuilletable\\_rapport\\_2012/index.html](http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/media/feuilletable_rapport_2012/index.html) [dostęp: 16.04.2014], s. 16.

<sup>1193</sup> M. Gerula, *Źródła...*, s. 28.

słuchowiska oraz filmy i przedstawienia teatralne o tematyce kryminalnej<sup>1194</sup>. Podobne wyniki uzyskano w badaniach przeprowadzonych w 2011 r. na zlecenie polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwości w Polsce<sup>1195</sup>. W odpowiedzi na pytanie o źródła wiedzy na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości najwięcej respondentów (67%) wskazało na telewizję<sup>1196</sup>. Jak już była o tym mowa, w badaniach przeprowadzonych w 2013 r. pominięto procesy, w których informacje o obowiązującym prawie pozyskuje się za pośrednictwem radia i telewizji. Można założyć, że w porównaniu z badaniami przeprowadzonymi w 1975 r. stan tych procesów uległ zmianom analogicznym do ogólnych zmian, jakie od tamtego czasu zaszły w zakresie słuchalności radia i oglądalności telewizji. Zmiany te obrazują ogólne sprawozdania na ten temat.

Współcześnie zarówno radio jak i telewizja należą do mediów powszechnie dostępnych w Polsce. W I kwartale 2013 r. statystyczny Polak oglądał telewizję przez 4 godziny i 41 minut na dobę<sup>1197</sup>, a w całym tym roku telewizję oglądało ponad 95% mieszkańców Polski<sup>1198</sup>. W tym samym okresie radia słuchało 73,0% mieszkańców Polski, przeznaczając na to średnio 4 godziny i 29 minut w ciągu doby<sup>1199</sup>. Nie ma zatem wątpliwości, że jeśli w popularnych programach telewizyjnych lub audycjach radiowych pojawiają się informacje na temat obowiązującego prawa, mają one wpływ na niemal całą populację danego kraju.

Trzecim powszechnie dostępnym medium w Polsce jest prasa. Według ogólnych badań populacja czytelników prasy stanowi ponad 86% ogólnej populacji

<sup>1194</sup> Tamże.

<sup>1195</sup> Badanie przeprowadziła firma TNS OBOP w maju 2011 r. opisaną już metodą CAPI na ogólnopolskiej, reprezentatywnej grupie 1500 mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat. Raport końcowy z badania (TNS OBOP, *Raport końcowy z badania opinii publicznej. Wizerunek wymiaru sprawiedliwości, ocena reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualny stan świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem*, Warszawa 2011), [http://ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/foto/ministerstwo\\_sprawiedliwosci\\_raport-koncowy.pdf](http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/foto/ministerstwo_sprawiedliwosci_raport-koncowy.pdf) [dostęp: 23.04.2014].

<sup>1196</sup> Tamże, s. 25.

<sup>1197</sup> Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Rynek telewizyjny w I kwartale 2013 r.*, [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/polska/kontrola-nadawcow/rynek-telewizyjny-w-i-kwartale-2013.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/polska/kontrola-nadawcow/rynek-telewizyjny-w-i-kwartale-2013.pdf) [dostęp: 31.03.2014], s. 3.

<sup>1198</sup> Według badań „Diagnoza społeczna 2013” wśród osób powyżej 16 roku życia takich, które nie oglądają telewizji było w Polsce w 2013 r. 4,3 proc. – zob. *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2013, <http://ce.vizja.pl/en/download-pdf/volume/7/issue/3.1/id/295> [dostęp: 31.03.2014], s. 319.

<sup>1199</sup> Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Udział w rynku i wielkość audytorium programów radiowych w I kwartale 2013 r.*, [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/pliki/publikacje/raporty/rynek\\_i\\_kwartal2013-1.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/raporty/rynek_i_kwartal2013-1.pdf) [dostęp: 31.03.2014], s. 1.

mieszkańców Polski w wieku 15–75 lat<sup>1200</sup>. Z badań tych wynika jednocześnie, że pomimo iż prasa „nie jest wyłącznym źródłem informacji dla swoich odbiorców, dla ponad połowy z nich (52,7%) stanowi najbardziej wartościowy zasób treści”<sup>1201</sup>.

W badaniach dotyczących prasy jako źródła informacji o prawie zaobserwować można pewien spadek znaczenia tego źródła. W badaniach przeprowadzonych w 1975 r. prasa jako źródło informacji o prawie była wskazywana najczęściej (ponad 61% respondentów), częściej niż radio i telewizja<sup>1202</sup>. W badaniach Ministerstwa Sprawiedliwości na temat źródeł informacji o wymiarze sprawiedliwości przeprowadzonych 36 lat później (w 2011 r.) prasa znalazła się na trzecim miejscu, znacznie wyprzedzona przez telewizję i „internet”<sup>1203</sup>.

W badaniach przeprowadzonych w 2013 r. zapytano o korzystanie z czterech typów prasy: „gazet codziennych”, „tygodników opinii”, „prasy branżowej/prawniczej” oraz „magazynów/czasopism/prasy kobiecej”. Stanowią one odpowiedniki 4 grup uwzględnianych w ogólnych badaniach prasy w wersji papierowej, z których wynika, że wśród całej populacji czytelników prasy 47,5% czyta „gazety codzienne”, 29,4% – „tygodniki opinii”, 56,6% – „czasopisma (tygodniki/miesięczniki) kobiece”, a 55,2% – „czasopisma (tygodniki/miesięczniki) tematyczne”<sup>1204</sup>. Jedna czwarta respondentów wskazała, że w ciągu ostatnich 3 lat korzystała z gazet codziennych jako źródła informacji o obowiązującym prawie. Wskaźniki te były zbliżone wśród kobiet i mężczyzn<sup>1205</sup>, co stanowi potwierdzenie wyników uzyskanych w 1975 r.<sup>1206</sup> Najczęściej z tego źródła informacji korzystają osoby mające wyższe wykształcenie i będące pracownikami umysłowymi wyższego szczebla. W obu tych grupach połowa respondentów wskazała na to źródło informacji. Jeśli chodzi o grupy wiekowe, to największy odsetek osób korzystających z tego źródła informacji znajdował się wśród osób w wieku 30–39 lat

<sup>1200</sup> Izba Wydawców Prasy, *Diagnoza społecznych zachowań czytelniczych w obrębie prasy drukowanej i cyfrowej. Nowe platformy dostępu do treści. Transformacja prasy*, październik 2013, [http://www.pbczyt.pl/raporty/articles/raport-prasa.html?file=tl\\_files/pbc/raporty/Raport%20prasa.pdf](http://www.pbczyt.pl/raporty/articles/raport-prasa.html?file=tl_files/pbc/raporty/Raport%20prasa.pdf) [dostęp: 31.03.2014], s. 9.

<sup>1201</sup> Tamże, s. 5.

<sup>1202</sup> M. Gerula, *Źródła...*, s. 22.

<sup>1203</sup> TNS OBOP, *Raport...*, s. 25.

<sup>1204</sup> Dwie ostatnie kategorie nie są swoimi odpowiednikami – do „prasy branżowej/prawniczej” zalicza się bowiem jedynie część „czasopism tematycznych”, zaś pozostałe czasopisma z tej branży wraz z całą kategorią „czasopism kobiecych” należy zaliczyć do „magazynów/czasopism/prasy kobiecej”.

<sup>1205</sup> Kobiety były nadreprezentowane wśród respondentów, którzy wybierali odpowiedzi „korzystałem w ciągu ostatnich 12 miesięcy” oraz „korzystałem w ciągu ostatnich 2–3 lat”, zaś mężczyźni byli nadreprezentowani wśród respondentów, którzy wybrali odpowiedź „korzystałem w ciągu ostatnich kilku miesięcy”, ale w obu przypadkach różnice te były niewielkie.

<sup>1206</sup> M. Gerula, *Źródła...*, s. 28.

(39%). Nadreprezentowana była tu kategoria respondentów, którzy codziennie albo prawie codziennie korzystają z internetu. Podobna struktura respondentów, choć przy odpowiednio niższych ogólnych wskaźnikach, występuje w procesach komunikacyjnych, w których źródłem informacji są „tygodniki opinii” (14% respondentów wskazało na korzystanie z tego typu źródła informacji w ciągu ostatnich 3 lat) oraz „prasa branżowa/prawnicza” (8% respondentów wskazało na korzystanie z tego typu źródła informacji w ciągu ostatnich 3 lat). Jedynie w ostatniej kategorii prasy („magazyny/czasopisma/prasa kobieca”) struktura respondentów odbiegała od tej, która była typowa dla gazet codziennych. Wśród respondentów, którzy z tego typu prasy pozyskali jakieś wiadomości o prawie w ciągu ostatnich 3 lat większość stanowiły kobiety. Dla części z nich ten typ prasy okazał się najczęściej wykorzystywanym źródłem informacji o prawie spośród wszystkich rodzajów prasy (26% respondentek). Posiadane wykształcenie, status zawodowy oraz częstotliwość korzystania z internetu nie korelowały tak bardzo z tym typem procesu pozyskiwania wiadomości o prawie, jak w przypadku pozostałych typów prasy.

Oceny przydatności, dostępności i wiarygodności badanych kategorii prasy jako źródła informacji o obowiązującym prawie były silnie skorelowane ze źródłami wiedzy respondentów. Za najbardziej dostępne uważano „gazety codzienne” (30%), a za mniej dostępne – „magazyny/czasopisma/prasę kobiecą” (14%), „tygodniki opinii” (10%) i „prasę branżową/prawniczą” (6%). Za najbardziej przydatne respondenci uznali źródła najczęściej wykorzystywane i uznane przez nich za dostępne (odpowiednio 26% w stosunku do „gazet codziennych”, 9% w stosunku do „magazynów/czasopism/prasy kobiecej”, 7% w stosunku do „tygodników opinii” i 5% w stosunku do „prasy branżowej/prawniczej”). Wskazana kolejność uległa jedynie pewnej zmianie w wynikach oceny wiarygodności poszczególnych typów prasy – najwyższe oceny uzyskały gazety codzienne (23%), a „tygodniki opinii” zostały ocenione jako nieco bardziej wiarygodne (8%) niż „magazyny/czasopisma/prasa kobieca” (7%). Niska ocena wiarygodności prasy branżowej/prawniczej” (5%) wynikała raczej z niskiej znajomości tej prasy.

Z pogłębionych wywiadów przeprowadzonych w ramach badań jakościowych wynika, że prasa nie jest traktowana jako źródło przydatne do poszukiwania konkretnej informacji prawnej. Korzystanie z tego źródła informacji polega raczej na tym, że respondenci, przeglądając gazetę lub czasopismo, trafiają na jakiś temat związany z prawem i jeśli okaże się on dla nich interesujący, czytają go. Prasa w postaci papierowej, w szczególności ze względu na sposób, w jaki się ukazuje, nie odpowiada potrzebom osób poszukujących konkretnej informacji prawnej.

### 3.2.4. Serwisy i fora internetowe

Przeprowadzenie badań procesów, w których wiadomości uzyskuje się za pośrednictwem internetowych źródeł informacji, stanowi z oczywistych powodów najważniejszą różnicę pomiędzy badaniami przeprowadzonymi w 1975 r. i badaniami przeprowadzonymi w 2013 r. Z technicznego punktu widzenia, do internetowych źródeł informacji zaliczyć można zarówno omówione dzienniki urzędowe jak i systemy informacji prawnej, gdyż w Polsce jedne i drugie są obecnie dostępne za pośrednictwem internetu. Dlatego w badaniach przeprowadzonych w 2013 r. wyodrębniono inne niż systemy informacji prawnej „serwisy internetowe” oraz „fora internetowe”<sup>1207</sup>, z podziałem na fora „popularne” i „specjalistyczne”.

Inną kategorią, z którą ściśle związana jest kategoria „serwisy internetowe”, jest „prasa”, omawiana w poprzednim punkcie. Według ogólnych badań dotyczących czytelnictwa prasy pomiędzy poszczególnymi segmentami (prasa w wersji papierowej, prasa w wersji cyfrowej oraz internetowe serwisy tytułów prasowych) zachodzi współczytelność, przy czym prasę w wersji papierowej czyta jednocześnie 98% czytelników prasy, zaś internetowe serwisy tytułów prasowych – 21%<sup>1208</sup>.

Z badań przeprowadzonych w 2013 r. wynika, że procesy pozyskiwania informacji o prawie za pośrednictwem serwisów internetowych wykazują istotne podobieństwa do procesów pozyskiwania tych informacji za pośrednictwem gazet codziennych. Podobnie jak w przypadku gazet, prawie jedna piąta (25%) respondentów zadeklarowała, że w ciągu ostatnich 3 lat korzystała z serwisów internetowych, poszukując informacji o prawie. Wskaźniki te były zbliżone wśród kobiet i mężczyzn, z lekką nadreprezentacją tych drugich (odpowiednio 24% i 27%). Najwięcej respondentów wskazujących na korzystanie z tego źródła informacji znajdowało się wśród osób z wyższym wykształceniem (51%). Silna korelacja wystąpiła również pomiędzy korzystaniem z tego źródła informacji o prawie a statusem zawodowym respondentów; w ostatnich 3 lat korzystało z tego źródła 48% pracowników umysłowych wyższego szczebla oraz 45% respondentów należących do dwóch innych grup – osób pełniących funkcje „dyrektorów, kierowników i właścicieli firm” oraz „pozostałych pracowników umysłowych”. Największy odsetek znajdował się wśród osób w wieku 30–39 lat (43%). Znaczącą różnicę odnotowano jedynie wśród najmłodszej kategorii respondentów (od 15 do 29 lat)

<sup>1207</sup> Na potrzeby niniejszych rozważań pojęciem „serwis internetowy” oznaczana jest grupa wzajemnie powiązanych stron internetowych, redagowanych przez określoną redakcję, zaś pojęciem „forum internetowego” oznaczana jest strona internetowa, która zawiera treść generowaną przez samych użytkowników. W przeciwieństwie do serwisu internetowego na forum internetowym nie ma tradycyjnie rozumianej redakcji, a jedynie administratorzy, którzy jedynie dbają o poprawność działania forum.

<sup>1208</sup> Izba Wydawców Prasy, *Diagnoza...*, s. 10.



– o ile korzystanie z gazet codziennych jako źródła informacji o prawie wskazało tylko 20% takich respondentów, o tyle korzystanie z serwisów internetowych w tym charakterze wskazało 34% takich respondentów. Nadreprezentowana była tu kategoria respondentów, którzy codziennie albo prawie codziennie korzystają z internetu (43%).

Serwisy internetowe były bardzo wysoko oceniane w kategorii dostępność (2 miejsce, 33% wskazań), natomiast wyraźnie gorzej w kategoriach: przydatność (4 miejsce, 26%) oraz wiarygodność (5 miejsce, 20%). Potwierdzeniem tej ostatniej oceny były wyniki badań jakościowych – w wywiadach wielu respondentów podkreślało, że serwisy internetowe są dla nich mało wiarygodnym źródłem informacji.

Badania przeprowadzone w 2013 r. objęły również procesy, w których źródłem informacji o obowiązującym prawie są popularne fora internetowe. Tu korzystanie w ciągu ostatnich 3 lat zadeklarowała jedna piąta (20%) respondentów, niezależnie od tego, czy były to kobiety czy mężczyźni. Najwięcej deklarujących znajdowało się wśród osób z wyższym wykształceniem (43%). Podobnie jak w przypadku serwisów internetowych zaobserwowano tu silną korelację ze statusem zawodowym – korzystanie w ciągu ostatnich 3 lat zadeklarowało 40% pracowników umysłowych wyższego szczebla, 39% pozostałych pracowników umysłowych oraz 37% respondentów pełniących funkcje dyrektorów, kierowników i właścicieli firm. Największy odsetek znajdował się wśród osób w wieku 30–39 lat (33%) oraz wśród osób młodszych (29%).

Popularne fora internetowe zostały przez respondentów wyżej ocenione w kategorii dostępność (5 miejsce, 17% wskazań), natomiast nieco gorzej w kategoriach: przydatność (6 miejsce, 15%) oraz wiarygodność (7 miejsce, 12%). Z badań jakościowych wynika, że poszukuje się tam przede wszystkim informacji o prawie w przypadkach mniej istotnych spraw. Użytkownicy poszukują na nich opisów przypadków podobnych do swoich, a jeśli ich nie znajdują, zadają pytanie, proszą o opinię innych użytkowników. Uzasadniając niską ocenę wiarygodności, respondenci wskazywali, że na forach internetowych użytkownicy mogą wypowiadać się w sposób anonimowy, nie ponosząc odpowiedzialności za swoje wypowiedzi. Dlatego, zdaniem respondentów, należy zawsze weryfikować informacje pozyskane w ten sposób, i tylko w mało istotnych przypadkach można poprzestać na poradzie uzyskanej na forum internetowym.

Znacznie mniej respondentów korzystało w ciągu ostatnich 3 lat ze specjalistycznych forów internetowych – ok. 6%. W tej grupie zdecydowanie przeważali pracownicy umysłowi wyższego szczebla oraz pozostali pracownicy umysłowi. Najczęściej były to osoby korzystające z internetu codziennie lub prawie codziennie.

### 3.2.5. Edukacja

Procesy, w których wiadomości o obowiązującym prawie uzyskuje się w ramach powszechnej edukacji mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia przekazywania wiadomości nazwanych przez F. Studnickiego podstawowymi, zaś procesy, w których wiadomości te uzyskuje się w ramach studiów, a także w ramach różnego rodzaju form szkoleń zawodowych, studiów podyplomowych itd. mają zasadnicze znaczenie dla przekazywania wiadomości należących do minimum rolowego danej jednostki. Niestety, tylko część tych procesów była przedmiotem badań w 1975 r. – w badaniach tych uwzględniono jedynie „zebrania i szkolenia w zakładzie pracy” oraz „formalne formy kształcenia poza zakładem pracy: kursy, szkolenia”. Na takie formy kształcenia wskazało wówczas odpowiednio 3,2% oraz 5,6% respondentów.

W badaniach przeprowadzonych w 2013 r. zadano ogólne pytanie na temat pozyskiwania informacji o prawie w trakcie edukacji. Tylko 21% respondentów uznało, że uzyskało jakieś informacje na temat obowiązującego prawa w trakcie edukacji. Największy odsetek stanowiły osoby w wieku 15–29 lat, ale nawet w tej grupie było to tylko 28% osób, a jeśli odliczy się osoby, które skorzystały z takiego źródła informacji o prawie dawniej niż 3 lata temu, współczynnik ten spada do 20%. Zapewne rzeczywisty odsetek uczniów, którzy zapoznają się z jakimiś wiadomościami na temat prawa w trakcie edukacji szkolnej jest wyższy, ale uzyskane wyniki wydają się sugerować, że treściom tym poświęca się za mało uwagi w podstawach programowych, skoro po latach respondenci nie pamiętali, że mieli z nimi do czynienia w szkole. W trakcie badań jakościowych w grupach składających się ze studentów, większość respondentów deklarowała, że zetknęła się z informacjami o prawie w czasie swojej edukacji, ale uzyskanych w ten sposób informacji nie uważała za istotne. Jedynie sporadycznie pojawiały się opinie, że ułatwiają one radzenie sobie z zagadnieniami związanymi z prawem. Z kolei w trakcie wywiadów z osobami aktywnymi zawodowo, część respondentów wskazywała, że w związku z wykonywaną pracą uczestniczyli w różnego rodzaju szkoleniach poświęconych zagadnieniom prawnym. Szkolenia tego typu były zazwyczaj oceniane jako bardzo przydatne.

Warto w tym miejscu przypomnieć wyniki badań przeprowadzonych w Norwegii w latach 50. XX w. Przeprowadzono tam dwie tury badań na temat znajomości przepisów dotyczących warunków pracy pracowników zatrudnionych w gospodarstwach domowych (badano zarówno pracobiorców jak i pracodawców). Pierwsza tura, w 1950 r., przeprowadzona została rok po wejściu w życie przepisów ustanowionych przez ustawodawcę, druga zaś – 6 lat później. Okazało się, że ogólna świadomość obowiązujących przepisów jest dość niska. W drugiej turze badań zaobserwowano wzrost znajomości ustanowionych przepisów

jedynie w grupie młodszych respondentów zarówno wśród pracowników, jak i zatrudniających<sup>1209</sup>. Wynika z tego, że albo młodsze osoby z tej samej grupy społecznej przyswajają więcej informacji o zmianach w prawie, albo że w jakiejś mierze wiadomości o prawie, które nabywamy w młodości w późniejszym wieku trudniej zmienić. Niezależnie od przyjętej interpretacji, daje się zauważyć, jak istotne jest uwzględnianie wiadomości na temat prawa w powszechnej edukacji.

### 3.2.6. Pracownicy urzędów i sądów

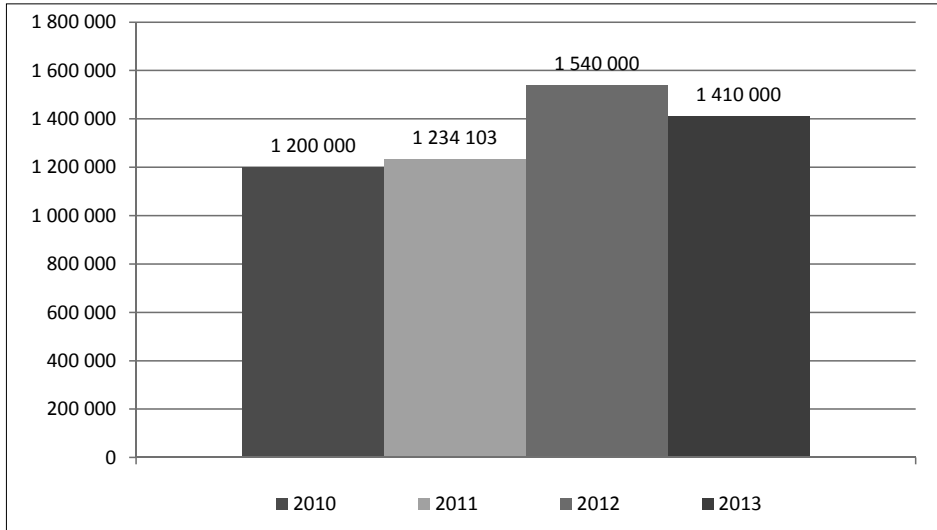
Procesy, w których wiadomości o obowiązującym prawie uzyskuje się w ramach kontaktów z pracownikami sądów i urzędów, nie zostały objęte badaniami przeprowadzonymi w 1975 r. W badaniach przeprowadzonych w 2013 r. zapytano o możliwość uzyskiwania informacji „od pracowników urzędów lub sądów przy okazji załatwiania jakiejś sprawy”. Korzystanie z takiego źródła informacji o prawie zadeklarowała jedna trzecia (33%) respondentów, w tym 21% w ciągu ostatnich 3 lat. Ponownie nadreprezentowane okazały się osoby z wyższym wykształceniem oraz pracownicy umysłowi wyższego szczebla.

Uzyskiwanie informacji o obowiązującym prawie „od pracowników urzędów lub sądów przy okazji załatwiania jakiejś sprawy” zostało przez respondentów stosunkowo wysoko ocenione w kategorii „dostępność” (4 miejsce, 25% wskazań), jeszcze wyżej – w kategorii „przydatność” (2 miejsce, 25% wskazań) i okazało się najlepiej ocenianym źródłem w kategorii „wiarygodność” (1 miejsce, 28% wskazań). Wyniki te przeczą stereotypowym ocenom, według których Polacy są nieufni wobec urzędów i sądów. Takie stereotypowe oceny pojawiły się w ramach badań jakościowych. W trakcie wywiadów przeprowadzanych z osobami aktywnymi zawodowo w wielu 30–45 lat część respondentów sceptycznie oceniała wiarygodność informacji udzielanych przez pracowników urzędów skarbowych i urzędów samorządowych. Osoby te podkreślały, że aby traktować informację uzyskaną od pracownika urzędu jako wiarygodną, muszą ją otrzymać na piśmie. Wyniki uzyskane w ramach badań ilościowych ukazują zatem pewien potencjał omawianego typu procesów informacyjnych, zaś wyniki badań jakościowych wskazują na jeden z powodów, które sprawiają, że potencjał ten nie jest optymalnie wykorzystany.

To, że stosunkowo często wiadomości o obowiązującym prawie uzyskuje się poprzez kontakty z pracownikami sądów i urzędów, znajduje potwierdzenie w świetle raportów instytucji państwowych, które w zakresie swoich obowiązków mają udzielanie porad prawnych. We Francji funkcjonuje specjalny serwis telefoniczny (3939), który służy udzielaniu informacji na temat obowiązującego prawa.

<sup>1209</sup> Zob.: T. Eckhoff, *Sociology of law in Scandinavia (w:) Norms and Actions*, red. R. Treves, J.F. Glastra van Loon, Martinus Nijhoff, Haga 1968, s. 29.

Każdego roku pracownicy tego serwisu przeprowadzają ponad milion rozmów (zob. wykres 3). Z badań satysfakcji wynika, że w latach 2011–2013 aż 96–97% osób, które skorzystały z tego serwisu, było zadowolonych z uzyskanych odpowiedzi, a 86–91% z nich planowało ponownie korzystać z niego<sup>1210</sup>.



Wykres 3. Połączenia telefoniczne z francuskim numerem 3939 w latach 2010–2013<sup>1211</sup>

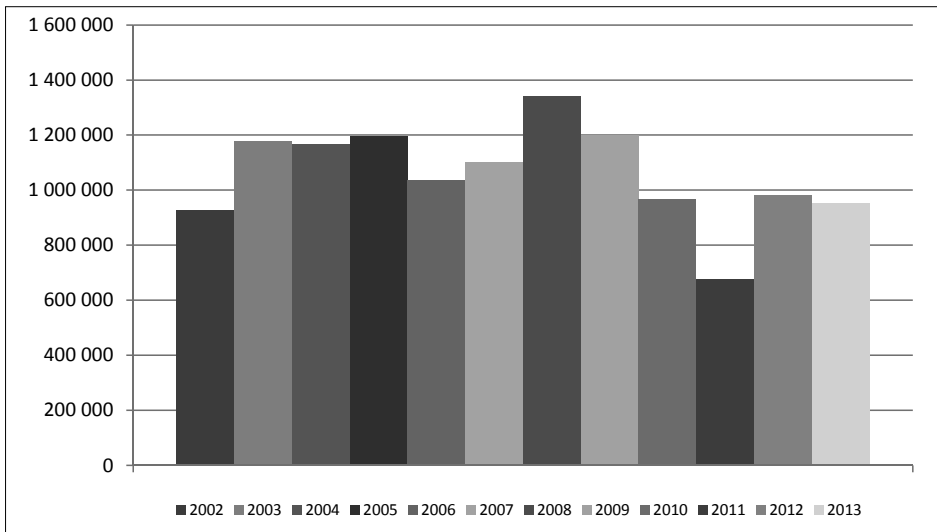
W Polsce jednym z organów, który ustawowo został zobowiązany do udzielania porad prawnych jest Państwowa Inspekcja Pracy<sup>1212</sup>. Od lat liczba porad udzielanych przez pracowników tej instytucji (zarówno w formie kontaktów bezpośrednich – na dyżurach oraz w trakcie kontroli, jak i za pośrednictwem infolinii) pozostaje na podobnym poziomie – ok. miliona rocznie (wykres 4)<sup>1213</sup>.

<sup>1210</sup> Direction de l'information légale et administrative, *Rapport d'Activité DILA 2012*, Paris, 2013, [http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/media/feuilletable\\_rapport\\_2012/index.html](http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/media/feuilletable_rapport_2012/index.html) [dostęp: 16.04.2014], s. 34 oraz Direction de l'information légale et administrative, *Rapport d'Activité DILA 2013*, Paris, 2014, [http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/media/feuilletable\\_rapport\\_2013/index.html](http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/media/feuilletable_rapport_2013/index.html) [dostęp: 16.06.2014], s. 39–36.

<sup>1211</sup> Na podstawie sprawozdań dostępnych na stronie, <http://www.finanse.mf.gov.pl/raporty-infolinia> [dostęp: 11.04.2014].

<sup>1212</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. e ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 404 ze zm.) jednym z zadań tej Inspekcji jest „udzielanie porad służących ograniczaniu zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników, a także w zakresie przestrzegania prawa pracy”.

<sup>1213</sup> Podane liczby nie uwzględniają tzw. porad technicznych, które również są udzielane przez PIP.



Wykres 4. Porady prawne udzielone przez Państwową Inspekcję Pracy w latach 2002–2013<sup>1214</sup>

Innym rodzajem instytucji publicznej, która została powołana m.in. w celu udzielania porad prawnych, są w Polsce powiatowi i miejscy rzecznicy praw konsumentów<sup>1215</sup>. Od utworzenia tej instytucji liczba udzielanych porad systematycznie rośnie (wykres 5).

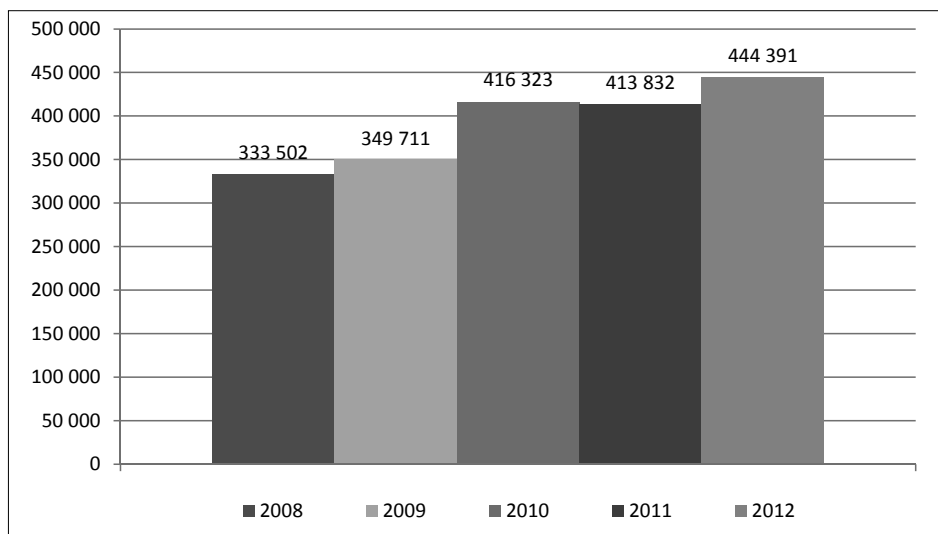
Jeszcze więcej informacji udzielają w Polsce upoważnione do tego organy podatkowe. Tylko w przypadku infolinii Krajowej Informacji Podatkowej, w każdym roku podatnicy zadają za jej pośrednictwem ponad 1,5 miliona pytań (wykres 6).

Podobne statystyki dotyczą udzielania informacji prawnych przez Centrum Obsługi Telefonicznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Funkcjonuje ono od dnia 14 czerwca 2012 r., dlatego obecnie za pełny rok są dostępne tylko dane z 2013 r. W roku tym konsultanci Centrum Obsługi Telefonicznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeprowadzili ponad 1,5 miliona rozmów telefonicznych, kilkadziesiąt tysięcy rozmów na czacie oraz odpowiedzieli na ponad 100 tysięcy listów elektronicznych<sup>1216</sup>.

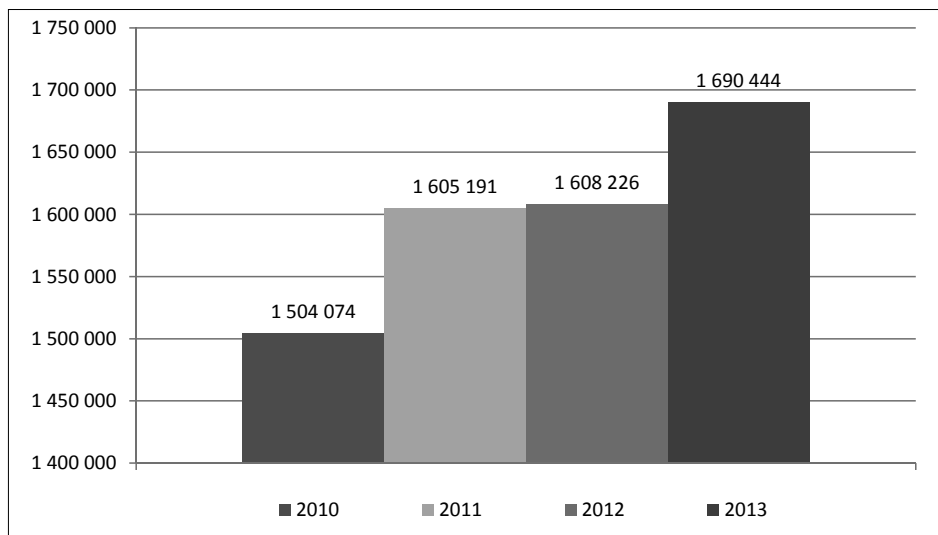
<sup>1214</sup> Na podstawie sprawozdań opublikowanych na stronie, <http://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci> [dostęp: 11.12.2014].

<sup>1215</sup> Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) do zadań rzecznika konsumentów należy w szczególności m.in. „zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów”.

<sup>1216</sup> Szczegółowe liczby to: 1 563 522 rozmów telefonicznych, 79 174 rozmów na czacie, 109 704 listów elektronicznych (źródło danych: list elektroniczny z dnia 18 kwietnia 2014 r. od M. Wierchoń z Wydziału Komunikacji Społecznej w Gabinetie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych).



Wykres 5. Porady udzielone przez powiatowych i miejskich rzeczników praw konsumentów w latach 2008–2012<sup>1217</sup>



Wykres 6. Pytania do infolinii Krajowej Informacji Podatkowej w latach 2010–2013<sup>1218</sup>

<sup>1217</sup> Na podstawie sprawozdań opublikowanych na stronie, [http://www.uokik.gov.pl/rzeczniczy\\_konsumentow.php](http://www.uokik.gov.pl/rzeczniczy_konsumentow.php) [dostęp: 25.04.2014].

<sup>1218</sup> Na podstawie sprawozdań opublikowanych na stronie, <http://www.finanse.mf.gov.pl/raporty-infolinia> [dostęp: 11.04.2014].

Powyższe dane dotyczą tylko kilku wybranych instytucji państwowych<sup>1219</sup>, ale i tak potwierdzają wyniki uzyskane w trakcie przytoczonych badań ilościowych przeprowadzonych w 2013 r. Pozyskiwanie wiadomości na temat obowiązujących przepisów od pracowników instytucji publicznych jest stosunkowo częstą praktyką.

Jak była o tym mowa, z badań jakościowych wynika, że w poważniejszych finansowo sprawach niektórzy zainteresowani chcieliby otrzymać odpowiedź na piśmie, by mieć jakąś gwarancję jej wiążącego charakteru. Te ustalenia również znajdują potwierdzenie w świetle aktualnej praktyki. Współcześnie obserwujemy bowiem w Polsce wykształcanie się wyspecjalizowanej, sformalizowanej formy udzielania odpowiedzi na pytania dotyczące kwestii prawnych przez określone instytucje państwowe. Polega ona na tworzeniu specjalnych działów w instytucjach państwowych, których zadaniem jest udzielanie odpowiedzi na pytania prawne. W sytuacji gdy odpowiedzi te udzielane są na piśmie i mają mieć charakter wiążący, procedura jest bardziej sformalizowana i niekiedy prawodawca ustala, że uzyskanie takich wiążących odpowiedzi jest odpłatne. Przykładem takiego rozwiązania jest udzielanie (na wniosek podatnika) indywidualnych interpretacji podatkowych przez upoważnione do tego organy podatkowe<sup>1220</sup>. O skali zainteresowania takimi odpowiedziami świadczy liczba interpretacji udzielanych w ostatnich 5 latach (wykres 7).

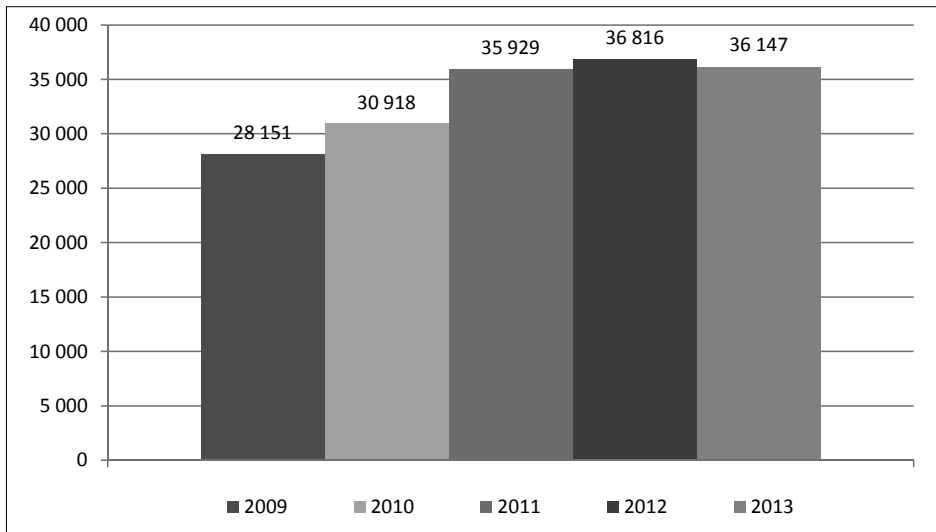
Analogiczne procedury wprowadzono w prawie polskim w celu uzyskiwania przez przedsiębiorców od właściwego organu administracji publicznej lub państwowej jednostki organizacyjnej pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne<sup>1221</sup>. W 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał 862 takie pisemne interpretacje<sup>1222</sup>.

<sup>1219</sup> Bardziej usystematyzowane dane na temat instytucji państwowych, które w zakresie swoich obowiązków mają udzielanie porad prawnych zob. np.: Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003 oraz *Dostęp obywateli do pozasądowej nieodpłatnej pomocy prawnej – potrzeba rozwiązań systemowych*, Forum Debaty Publicznej 2011, nr 2, [http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosc/3811/1/1/fdp\\_dostep\\_obywateli\\_do\\_pozasadowej\\_nieodplatnej\\_pomocy\\_prawnej\\_-\\_potrzeba\\_rozwiazan\\_systemowych.pdf](http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosc/3811/1/1/fdp_dostep_obywateli_do_pozasadowej_nieodplatnej_pomocy_prawnej_-_potrzeba_rozwiazan_systemowych.pdf).

<sup>1220</sup> Procedura udzielania takich interpretacji jest uregulowana w rozdziale 1a Ordynacji podatkowej Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

<sup>1221</sup> Zob. art. 10 z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.), art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.), art. 109a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) oraz art. 62a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.).

<sup>1222</sup> Na podstawie: list elektroniczny z dnia 18 kwietnia 2014 r. od M. Wierchoń z Wydziału Komunikacji Społecznej w Gabinetie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.



Wykres 7. Indywidualne interpretacje podatkowe udzielone w latach 2009–2013<sup>1223</sup>

Przytoczone dane liczbowe wskazują, że znacznie mniej odbiorców korzysta z możliwości uzyskania odpowiedzi od pracowników instytucji państwowych w sposób sformalizowany (na piśmie, z gwarancją wiążącego charakteru), ale odpłatny, niż odbiorców, którzy korzystają z możliwości uzyskania odpowiedzi w sposób mniej sformalizowany, ale nieodpłatny. Te dwie formy pełnią odmienne funkcje, dlatego trzeba je traktować jako komplementarne.

### 3.2.7. Eksperci

Wyróżniając procesy, w których wiadomości uzyskuje się w drodze kontaktu z ekspertami, F. Studnicki podał dwa typy takich ekspertów: „adwokaci” i „doradcy prawni”. Nie przesądzał zatem, czy do tej kategorii przypadków zalicza tylko odpłatne usługi świadczone przez przedstawicieli zawodów prawniczych, czy również inne przypadki udzielania porad w kwestiach prawnych. Współcześnie kwestie te są jeszcze bardziej skomplikowane. Poza poradami prawnymi udzielanymi przez przedstawicieli zawodów prawniczych (takich jak adwokaci, radcowie prawni, notariusze, doradcy podatkowi), które co do zasady świadczony są odpłatnie (w określonych sytuacjach koszt takiej porady przejmuje na siebie państwo), można też uzyskać poradę prawną od prawników zatrudnionych przez pracodawcę (zarówno w formie porady indywidualnej jak i w formie

<sup>1223</sup> Na podstawie sprawozdań opublikowanych na stronie, <http://www.finanse.mf.gov.pl/raporty-interpretacje> [dostęp: 11.04.2014].



wytucznych dotyczących sposobu postępowania w określonych sprawach) oraz uzyskać bezpłatne porady prawne, np. w biurze porad obywatelskich<sup>1224</sup>, w studenckiej poradni prawnej<sup>1225</sup>.

W badaniach przeprowadzonych w 1975 r. nie analizowano omawianych procesów informacyjnych. Natomiast w badaniach przeprowadzonych w 2013 r. zadano pytanie o doświadczenia w korzystaniu z pomocy ekspertów zarówno w formie odpłatnej, jak i nieodpłatnej. Skorzystanie z odpłatnej pomocy ekspertów zadeklarowało 22% respondentów, z czego połowa nie dawniej niż 3 lata przed badaniem. Wśród osób, które skorzystały kiedykolwiek z odpłatnej pomocy ekspertów nadreprezentowane były osoby z wykształceniem wyższym (40% spośród nich skorzystało kiedykolwiek z takiej pomocy), pracownicy umysłowi wyższego szczebla (45% spośród nich skorzystało kiedykolwiek z takiej pomocy), mieszkańcy dużych miast (42% spośród nich skorzystało kiedykolwiek z takiej pomocy).

Odpłatne uzyskiwanie porad prawnych od ekspertów zostało przez respondentów najniżej ocenione w kategorii „dostępność” (6 miejsce, 16% wskazań), wyżej – w kategorii „przydatność” (5 miejsce, 21% wskazań) i jeszcze wyżej – w kategorii „wiarygodność” (3 miejsce, 24% wskazań). Wysoki poziom zaufania do tej formy uzyskiwania informacji o prawie potwierdziły badania jakościowe. W trakcie wywiadów respondenci wskazywali, że z tej formy pomocy korzysta się w sytuacjach trudnych i ważnych dla respondentów.

Znacznie mniej respondentów miało doświadczenia z nieodpłatną pomocą ekspertów. Skorzystało z niej tylko niespełna 13% respondentów, z czego tylko połowa w ciągu ostatnich 3 lat. Statystyki dotyczące tej grupy respondentów są podobne do statystyk dotyczących grupy osób, które skorzystały z odpłatnej pomocy ekspertów. W obu grupach zaobserwowano nadreprezentację osób

<sup>1224</sup> Biura porad obywatelskich są prowadzone przez organizacje społeczne, które udzielają w ich ramach „porad obywatelskich”. Poradnictwo obywatelskie definiowane jest przez nie jako „informowanie obywatela o przysługujących mu prawach i spoczywających na nim obowiązkach, w zakresie istotnym dla rozwiązania jego problemu oraz pomoc w wyborze optymalnego rozwiązania” – Związek Biur Porad Obywatelskich, *Definicja poradnictwa obywatelskiego*, [http://www.zbpo.org.pl/page/pl/co\\_robi\\_bpo/definicja\\_poradnictw/](http://www.zbpo.org.pl/page/pl/co_robi_bpo/definicja_poradnictw/) [dostęp: 4.04.2014]. Według danych opublikowanych przez polski Związek Biur Porad Obywatelskich w 2011 r. 26 takich biur udzieliło 35 677 porad obywatelskich 28 861 klientom – zob. Związek Biur Porad Obywatelskich, *Raport ze sprawozdań Biur Porad Obywatelskich za rok 2011*, <http://www.zbpo.org.pl/file/1a38617b1c7c329ccc4902bc67751bb> [dostęp: 4.04.2014], s. 7.

<sup>1225</sup> W ramach uczelnianych poradni prawnych, zwanych też klinikami prawa, studenci prawa, pod nadzorem pracowników naukowych uczelni i współpracujących z poradnią praktyków, udzielają nieodpłatnych porad prawnych. Według danych opublikowanych przez polską Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych w okresie od października 2012 r. do czerwca 2013 r. poradnie takie przyjęły 11 127 spraw – Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, *Studenckie Poradnie Prawne. Podsumowanie działalności za rok akademicki 2012/2013*, [http://www.fupp.org.pl/download/Prezentacja\\_2012\\_2013.pptx](http://www.fupp.org.pl/download/Prezentacja_2012_2013.pptx) [dostęp: 4.04.2014], s. 5.

z wykształceniem wyższym (20% spośród nich skorzystało kiedykolwiek z takiej pomocy), pracowników umysłowych wyższego szczebla (23%), mieszkańców dużych miast (27%). Ten ostatni wskaźnik może znaczyć, że w dużych miastach łatwiej uzyskać dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej, gdyż znaczna część biur porad obywatelskich oraz większość uczelnianych poradni prawnych znajduje się w takich miastach. Potwierdzają to wyniki pytania o ocenę dostępności tego rodzaju źródła informacji o prawie – w dużych miastach ocena ta była przynajmniej dwukrotnie wyższa (15% wskazań w stosunku do 2–7% wskazań mieszkańców mniejszych miejscowości).

Znacznie niższy poziom świadomości na temat możliwości uzyskiwania pomocy prawnej w sposób nieodpłatny sprawił, że w kategorii „dostępność” bezpłatni eksperci znaleźli się na 12 miejscu (6% ogółu wskazań), w kategoriach „przydatność” i „wiarygodność” – na 11 miejscu (po 7% wskazań). W trakcie badań jakościowych osoby, które nie miały doświadczeń w uzyskiwaniu bezpłatnych porad prawnych, wyrażały obawę, że bezpłatni eksperci mniej się angażują w sprawę niż osoby, którym się płaci. Na tej podstawie deklarowały, że nie zwróciłyby się o taką pomoc w sprawach, które są dla nich bardzo ważne. Natomiast osoby, które miały doświadczenia w korzystaniu z takiej porady, wyrażały zadowolenie z uzyskanych porad. Nawet jednak wśród takich osób, zdarzały się opinie, że w najważniejszych sprawach należy skorzystać z odpłatnej pomocy prawnej. Jest to zapewne wynik przekonania, że to, co bezpłatne, jest mało wartościowe. Uiszczenie opłaty może też pomagać w uzyskaniu spokoju sumienia („zrobiłem wszystko, co mogłem/na co było mniej stać”). O tym, że oceny te nie są racjonalne, świadczyć może zachowanie respondentów – żaden z nich nie rozważał możliwości skonfrontowania ze sobą porad uzyskanych odpłatnie i bezpłatnie.

### 3.2.8. Kontakty towarzyskie

Procesy, w których wiadomości o prawie uzyskuje się w drodze kontaktów towarzyskich stanowią najliczniejszą kategorię badanych procesów komunikacyjnych. W cytowanych badaniach norweskich z lat 50. XX w. wskazywano, że o ile na samym początku obowiązywania nowej regulacji wpływ środków komunikacji masowej i kontaktów towarzyskich na znajomość danej regulacji jest podobny, o tyle z biegiem czasu rośnie znaczenie kontaktów towarzyskich. W środkach komunikacji masowej po pewnym czasie przestają się ukazywać nowe wiadomości na temat danej regulacji, natomiast w drodze kontaktów towarzyskich informacje o tej regulacji rozchodzą się w sposób podobny do fali na wodzie<sup>1226</sup> – z biegiem czasu słabną, ale jednocześnie obejmują coraz większy zakres uczestników.

<sup>1226</sup> T. Eckhoff, *Sociology...*, s. 29–30.

W Polsce już w raporcie z badań przeprowadzonych w 1966 r. wskazywano, iż kontakty towarzyskie mogą stanowić najobszerniejsze źródło informacji o obowiązującym prawie<sup>1227</sup>, ale badania przeprowadzone w 1975 r. zostały tak skonstruowane, że nie potwierdziły tej hipotezy. Tylko 10,9% respondentów wskazało, że informację o obowiązujących przepisach prawnych czerpie przede wszystkim „od ludzi, którzy mają doświadczenie w sprawach tego rodzaju”<sup>1228</sup>. Prawdopodobnie był to wynik sugestii twórców ankiety pytających o „autorytety” (a nie o znajomych, członków rodziny itd.) oraz tego, że ankietowani mogli wskazać tylko dwie odpowiedzi. W badaniach przeprowadzonych w 2013 r. pytania zadano w inny sposób – respondentów zapytano, czy zdarzyło się pozyskiwać informacje o prawie za pomocą kontaktów towarzyskich, kolegów, znajomych, rodziny. Przy tak zadanym pytaniu 48% respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej, przy czym 14% dodało, że miało to miejsce dawniej niż 3 lata temu.

Odsetek osób, które pozyskiwały informacje o prawie w drodze kontaktów towarzyskich w ciągu ostatnich 3 lat, rósł wraz z wykształceniem – od 19% wśród respondentów z wykształceniem podstawowym, poprzez 31% wśród respondentów z wykształceniem zasadniczym zawodowym, 38% wśród respondentów z wykształceniem średnim, po 52% wśród respondentów z wykształceniem wyższym. W grupie najczęściej korzystającej z tego źródła informacji nadreprezentowane były osoby pełniące funkcje dyrektorów, kierowników i właścicieli firm (61% osób należących do tej grupy) oraz pracownicy umysłowi wyższego szczebla (60%).

Kontakty towarzyskie zostały przez respondentów ocenione jako najbardziej dostępne źródło informacji o prawie (1 miejsce, 45% wskazań). Podobnie oceniono „przydatność” tego źródła informacji (1 miejsce, 34% wskazań). Nawet w kategorii „wiarygodność” kontakty towarzyskie zostały ocenione bardzo wysoko (1 miejsce *ex aequo* z kontaktami z pracownikami sądów i urzędów, 28% wskazań). W trakcie badań jakościowych respondenci wskazywali, że chętnie korzystają z tego źródła informacji, gdyż jest ono przystępne (informacja jest przekazywana nie w sposób abstrakcyjny, lecz konkretny). Szczególnie chętnie korzystano z porad znajomych, którzy mają wykształcenie prawnicze lub własne doświadczenia z danego typu sprawą.

### 3.2.9. Podsumowanie

Z badań przeprowadzonych w 2013 r. na potrzeby niniejszych rozważań wynika, że kiedykolwiek informacji o obowiązującym prawie świadomie poszukiwało

<sup>1227</sup> A. Podgórecki, J. Kurczewski, J. Kwaśniewski, M. Łoś, *Poglądy...*, s. 86.

<sup>1228</sup> M. Gerula, *Źródła...*, s. 22.

dwie trzecie (64%) Polaków powyżej 15 roku życia. Jeśli badanie ograniczy się do ostatnich 3 lat, to grupa ta maleje do 51% populacji.

Najaktywniej poszukują informacji o prawie osoby:

- w wieku 30–39 lat,
- z wykształceniem wyższym,
- pracujące na stanowisku kierowniczym, lub będące pracownikami umysłowymi,
- mieszkające w mieście,
- o wysokich dochodach,
- regularnie korzystające z internetu.

Pierwsze cztery obserwacje potwierdzają wyniki badań na temat znajomości prawa z lat 60. XX w., po których A. Podgórecki stwierdził, że „znajomość prawa (...) osiąga swój szczyt w wieku 30–39 lat”<sup>1229</sup>, oraz że istnieje wyraźna zależność pomiędzy znajomością prawa a wykształceniem, przynależnością społeczno-zawodową oraz miejscem zamieszkania<sup>1230</sup>.

Najczęściej wykorzystywanymi źródłami informacji o prawie (nie licząc radia i telewizji) są kontakty towarzyskie, gazety codzienne, serwisy internetowe oraz pracownicy urzędów i sądów (wykres 8). Jeśli jednak pominiemy źródła, które mają charakter jednorazowy i nie służą do wyszukiwania informacji, gdy jest ona potrzebna w praktyce, to okaże się, że najczęściej wykorzystywane źródła informacji o prawie to:

- 1) kontakty towarzyskie,
- 2) serwisy internetowe,
- 3) pracownicy urzędów i sądów,
- 4) popularne fora internetowe.

Stwierdzono, że te źródła informacji, które są najbardziej popularne w powszechnym odbiorze, są uważane za najbardziej dostępne i przydatne (wykresy 9 i 10).

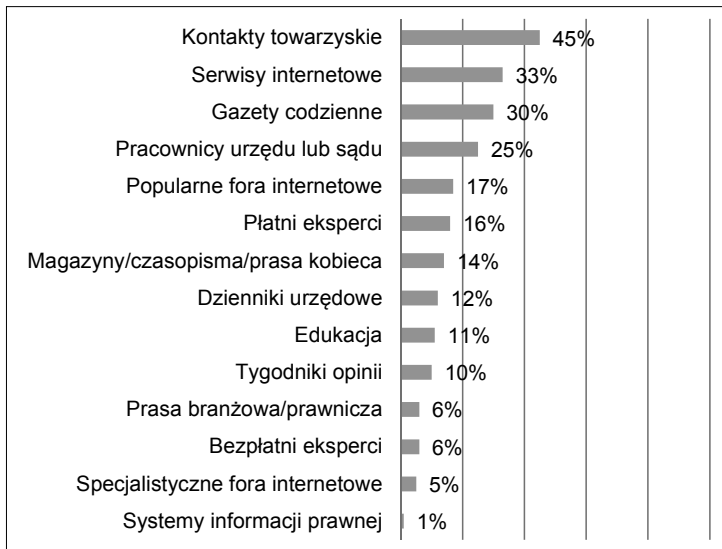
W ocenie wiarygodności zyskują „osobowe” źródła informacji – pracownicy sądów i urzędów oraz eksperci udzielający odpłatnie porad prawnych (wykres 11).

<sup>1229</sup> A. Podgórecki, *Zjawiska...*, s. 32.

<sup>1230</sup> Tamże, s. 33–34, 111 oraz 164–165.



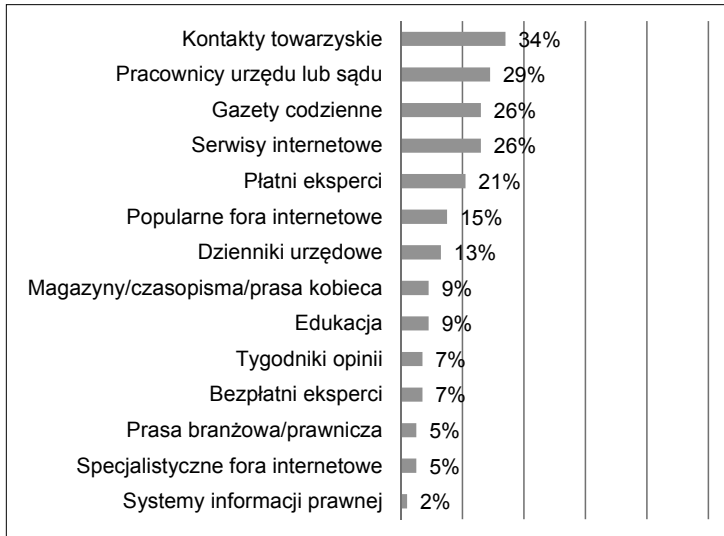
Wykres 8. Korzystanie z poszczególnych źródeł informacji o prawie przez respondentów badań przeprowadzonych w 2013 r.<sup>1231</sup>



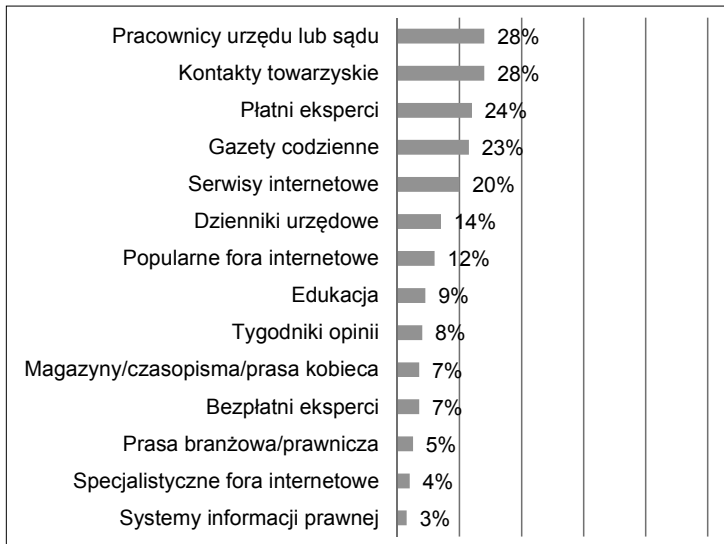
Wykres 9. Ocena dostępności źródeł informacji o prawie przez respondentów badań przeprowadzonych w 2013 r.<sup>1232</sup>

<sup>1231</sup> Na wykresie prezentowany jest odsetek respondentów, którzy zadeklarowali, że korzystali z danego źródła informacji w ciągu ostatnich 3 lat; w pytaniu pominięto radio i telewizję.

<sup>1232</sup> Źródło: respondenci, którzy zadeklarowali, że kiedykolwiek korzystali z jakiegoś źródła informacji o prawie; w pytaniu pominięto radio i telewizję.



Wykres 10. Ocena przydatności źródeł informacji o prawie przez respondentów badań przeprowadzonych w 2013 r.<sup>1233</sup>



Wykres 11. Ocena wiarygodności źródeł informacji o prawie przez respondentów badań przeprowadzonych w 2013 r.<sup>1234</sup>

<sup>1233</sup> Źródło: respondenci, którzy zadeklarowali, że kiedykolwiek korzystali z jakiegoś źródła informacji o prawie; w pytaniu pominięto radio i telewizję.

<sup>1234</sup> Źródło: respondenci, którzy zadeklarowali, że kiedykolwiek korzystali z jakiegoś źródła informacji o prawie; w pytaniu pominięto radio i telewizję.

Ocena przydatności danego źródła informacji wśród młodszych osób jest nieco bardziej skorelowana z oceną jego dostępności, zaś wśród osób bardziej doświadczonych – z oceną jego wiarygodności.

### 3.3. Modele wyszukiwania i weryfikowania informacji prawnych w świetle badań empirycznych

Na podstawie przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych można zrekonstruować kilka modeli odwzorowujących sposoby wyszukiwania i weryfikowania informacji prawnych przez osoby należące do opisanej powyżej kategorii osób najaktywniej poszukujących tego typu informacji. Modele takie mogą służyć do analizowania potencjalnego wpływu określonych ingerencji w procesy przekazywania informacji prawnych na stan świadomości prawnej społeczeństwa, albo określonych grup społecznych.

Schematom wyszukiwania i weryfikowania informacji prawnych przez osoby należące do kategorii osób aktywnie poszukujących tego typu informacji niebędących prawnikami poświęcono badania jakościowe przeprowadzone na potrzeby niniejszych rozważań w 2013 r. Jak już była o tym mowa, badania te przeprowadzono na dwóch grupach respondentów niebędących prawnikami: studentów oraz osób aktywnych zawodowo w wieku 30–45 lat. W wynikach badań uwidoczniły się pewne różnice i podobieństwa. Przedstawiciele obu grup poszukują zarówno informacji związanych z wykonywanym zajęciem (studiowaniem, pracą zawodową) jak i z życiem prywatnym. Studenci najczęściej poszukują informacji związanych ze studiowaniem (np. informacje potrzebne do napisania pracy dyplomowej, zasady przyznawania stypendiów itp.), prostymi umowami (głównie cywilnoprawnymi) czy innymi prostszymi sprawami (np. z zakresu prawa rodzinnego). Natomiast osoby aktywne zawodowo poszukują informacji prawnych związanych ze swoją pracą zawodową (np. z prawa pracy, prawa handlowego, prawa zamówień publicznych) oraz życiem prywatnym, przy czym często są to sprawy mające związek z dużymi wydatkami finansowymi (np. zakup mieszkania, budowa domu).

W grupie studentów model wyszukiwania i weryfikowania informacji o prawie jest właściwie jednolity, niezależnie od tego, z jakim aspektem życia danej osoby są one związane. Głównym źródłem informacji prawnej dla studentów jest internet. Ta grupa respondentów, poszukując informacji, niemal zawsze korzysta z sieci. Pierwszym krokiem jest wpisanie hasła do wyszukiwarki internetowej i przejrzanie listy wyników. Ocena wiarygodności wyszukanych w ten sposób informacji w pierwszym rzędzie jest dokonywana na podstawie adresu strony – jako wiarygodne są traktowane strony instytucji publicznych, uczelni itp. Jedynie sporadycznie informacje wyszukane w internecie są pogłębiane lub weryfikowa-

ne – respondenci wymienili w tym miejscu bezpłatną pomoc ekspertów w poradni studenckiej, działy prawne w gazetach codziennych oraz znajomych, którzy dysponują odpowiednią wiedzą wynikającą albo z racji wykonywanego zawodu albo z osobistych doświadczeń. Odpłatna pomoc prawna ze strony ekspertów była przez respondentów traktowana jako wyjątek, rozważany jedynie w wyjątkowo trudnych i poważnych sprawach. Również weryfikacja informacji wyszukiwanych w internecie poprzez lekturę właściwych przepisów prawnych ogłoszonych w dziennikach urzędowych jest przeprowadzana rzadko. Jako przyczynę respondenci wskazywali w tym przypadku z jednej strony niską wagę sprawy (przy mniej istotnych sprawach respondenci kończyli proces poszukiwania informacji na popularnych serwisach i forach internetowych), a z drugiej – niezrozumiały język, którym napisane są akty prawne oraz ich obszerność.

Sposoby wyszukiwania i weryfikowania informacji prawnych przez osoby aktywne zawodowo w wieku 30–45 lat są uzależnione od rodzaju sprawy (zawodowa czy prywatna) oraz jej wagi (poważna czy mniej istotna). Jeśli chodzi o wyszukiwanie informacji prawnych dotyczących kwestii zawodowych respondenci wskazywali na korzystanie ze źródeł udostępnionych przez pracodawcę, wymieniając wśród nich m.in. systemy informacji prawnej, porady radców prawnych oraz prenumerowaną prasę. W przypadku spraw prywatnych model wyszukiwania i weryfikowania informacji prawnych jest zbliżony do tego, który opisano w przypadku grupy studentów, choć stosując nieco inne akcenty. Mimo że również w tej kategorii wyszukiwanie informacji rozpoczyna się od internetu, źródła internetowe nie są traktowane jako najważniejsze. Jeśli wyszukiwanie informacji zaczyna się od wyszukiwarki internetowej, to wybór stron, na które wchodzi osoby aktywne zawodowo, jest uzależniony od wagi sprawy. Jeżeli jest to mniej istotna sprawa, to są wybierane strony w prosty i zwięzły sposób opisujące podobne przypadki i zawierające porady z tym związane. W przypadku spraw mających większą wagę dla respondentów, są odwiedzane serwisy i fora specjalistyczne. Innym ważnym źródłem informacji dla przedstawicieli omawianej grupy respondentów są znajomi i członkowie rodziny dysponujący odpowiednią wiedzą z racji wykonywanego zawodu lub własnych doświadczeń. Informacje wyszukane w internecie oraz uzyskane od znajomych są weryfikowane na dwa sposoby – poprzez lekturę aktów normatywnych oraz odpłatne porady ekspertów. Osoby aktywne zawodowo częściej niż studenci korzystają z takich porad. Na tym etapie swojego życia często dokonują inwestycji wiążących się z dużym ryzykiem (również finansowym), a płatna porada jest dla nich sposobem na zmniejszanie tego ryzyka.

Generalizując powyższe wyniki oraz uzupełniając je o zaprezentowane wcześniej wyniki badań ilościowych, można stwierdzić, że wśród osób najaktywniej poszukujących informacji prawnych, niebędących prawnikami, funkcjonują dwa modele wyszukiwania i weryfikowania tych informacji – jeden charakterystyczny dla



aktywności zawodowej tych osób, i drugi – typowy dla pozostałych sfer aktywności życiowej. W jednym i drugim modelu na pierwszym etapie dominują procesy, w których pozyskiwana informacja ma charakter konkretny i zindywidualizowany. Dominują tu źródła dostępne w internecie oraz kontakty towarzyskie. Na etapie pogłębiania i weryfikacji uzyskanych w ten sposób informacji nadal dominują źródła dostarczające informacji w postaci konkretnej i zindywidualizowanej – należą do nich zarówno eksperci, jak i pracownicy sądów i urzędów. Jedynie część odbiorców korzysta na tym etapie ze źródeł dostarczających informacji o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jakimi są teksty aktów normatywnych.

Inaczej wygląda model wyszukiwania i weryfikowania informacji prawnych przez prawników. Z cytowanych powyżej badań przeprowadzonych wśród sędziów przez M. Kokoszczynskiego, z badań przeprowadzonych wśród prawników przez wydawcę Systemu Informacji Prawnej LEX<sup>1235</sup> oraz z cytowanych wypowiedzi przedstawicieli zawodów prawniczych wynika, że wśród tego rodzaju odbiorców informacji o prawie funkcjonuje następujący model wyszukiwania takich informacji:

- 1) wyszukiwanie informacji prawnych powierza się niekiedy mniej doświadczonym pracownikom (aplikantom, asystentom);
- 2) wykorzystywane w tym celu źródła to (w kolejności od najczęściej wymienianych):
  - systemy informacji prawnej,
  - wyszukiwarki internetowe, portale prawniczo-ekonomiczne, strony internetowe prasy branżowej,
  - literatura prawnicza w postaci papierowej (zarówno dostępna w siedzibie sądu czy kancelarii, jak i dostępna w bibliotekach);
- 3) uzyskane w ten sposób informacje weryfikuje się poprzez porównanie z innymi informacjami oraz poprzez konsultacje z innymi prawnikami.

Wyniki tych badań są zgodne z wypowiedziami znanych polskich prawników cytowanymi w poprzednim rozdziale w punkcie dotyczącym znaczenia ogłaszania tekstów jednolitych, z których wynika, że współcześni polscy prawnicy korzystają w pierwszej kolejności z tekstów ujednoliconych dostępnych w komercyjnych systemach informacji prawnej, a z tekstów zawartych w dziennikach urzędowych korzystają, gdy mają wątpliwości co do poprawności tekstu dostępnego w systemie informacji prawnej.

---

<sup>1235</sup> Badanie przeprowadzono metodą pogłębionych wywiadów indywidualnych (ang. *In-Depth Interview* – IDI). Na zlecenie Wolters Kluwer Polska przeprowadziła je w lipcu 2013 r. firma ARC Rynek i Opinia. Wywiady przeprowadzono z 12 prawnikami w Warszawie, Lublinie oraz Trójmieście. Wyniki tych badań nie zostały opublikowane. Autor pragnie serdecznie podziękować firmie Wolters Kluwer za umożliwienie skorzystania z tych wyników.

## Zakończenie

W pierwszej części prezentowanych rozważań analizie poddano przyjęte współcześnie techniki redagowania tekstów aktów normatywnych. Przeprowadzone analizy wykazały, że wiele rozwiązań w zakresie redagowania tekstów aktów normatywnych w poszczególnych państwach jest do siebie podobnych. W szczególności dotyczy to sposobów tytułowania aktów normatywnych, dzielenia ich treści na jednostki redakcyjne i kolejności poszczególnych rodzajów przepisów. Jednocześnie widać, że żaden z analizowanych systemów redagowania tekstu aktu normatywnego nie jest wolny od pewnych wad i zagrożeń, które można eliminować szukając dobrych praktyk funkcjonujących w innych systemach.

W wyniku wielowiekowej ewolucji teksty aktów normatywnych stały się komunikatami niezwykle wyspecjalizowanymi. Ich rolą jest nie tylko wyrażenie norm ustanawianych przez prawodawcę, ale również wyróżnianie i identyfikowanie wyodrębnionych fragmentów systemu prawnego (stąd znaczenie tytułów aktów normatywnych i oznaczeń poszczególnych ich przepisów), a także sprawne włączanie norm ustanowionych przez prawodawcę do istniejącego systemu prawnego (stąd rozbudowane techniki redagowania tzw. metaprzepisów).

Jeszcze w XVIII w., a nawet na początku XIX w. akty normatywne składały się niemal wyłącznie z przepisów merytorycznych. Nie miały zindywidualizowanych tytułów, nie rozstrzygały wprost, od kiedy obowiązują oraz jakie dotychczasowe przepisy są przez nie zmieniane bądź uchylane. Charakterystyczna w tym zakresie jest wypowiedź Władysława Konopczyńskiego: „Czyż można sobie pomyśleć coś bardziej zawikłanego, ciężkiego, coś niedołącznie zredagowanego, jak te wielopiętrowe teksty ustaw XVII i XVIII wieku? Motywacje przeplatają dyspozycje, dyspozycje wloką za sobą sankcje, wtrącone ograniczenia osłabiają na każdym kroku sens przepisów (...) pełno kazuistyki, kruczków, ustępstw i kompromisów, mało jasnej myśli i stanowczej woli (...)”<sup>1236</sup>.

W ciągu ostatnich 200 lat największe zmiany zaszły nie w sposobie redagowania przepisów merytorycznych, lecz w sposobie redagowania metaprzepisów. Dzięki temu zasady włączania aktu normatywnego do systemu obowiązujących przepisów przestały być domeną wykładni prawa. We współczesnych aktach

---

<sup>1236</sup> W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 219. Zob. też uwagi krytyczne na temat sposobu redagowania aktów normatywnych ustanawianych przez Sejm I Rzeczypospolitej (w:) H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763. Prawo – praktyka – programy*, Poznań 1966, s. 362–363 oraz W. Uruszczak, *Sejm walny koronny 1506–1540*, Kraków 1980, s. 186.

normatywnych są one wyraźnie ustanawiane w samych tych aktach. Ułatwia to ustalanie aktualnego stanu prawnego.

Jednocześnie jednak wraz z profesjonalizacją redagowania tekstów aktów normatywnych zachodziły inne zmiany, które mogą prowadzić do trudności w odbiorze informacji o ustanowionych przez prawodawcę normach. Do zmian takich można zaliczyć odchodzenie od formułowania przepisów w sposób kazuistyczny na rzecz formułowania przepisów w sposób tak generalny i abstrakcyjny, jak to możliwe. Z jednej strony zmniejsza to ogólną liczbę przepisów, ale z drugiej – stanowi utrudnienie dla tych odbiorców, którzy poszukują konkretnej informacji. Inną taką zmianą jest ciągły wzrost przypadków stanowienia prawa w postaci przepisów zmieniających. Służy to eliminacji nieobowiązujących wersji przepisów, ale z punktu widzenia przeciętnego odbiorcy przepisy zmieniające są mało czytelne.

Problemem, który stale towarzyszy stanowieniu prawa jest sposób posługiwania się językiem prawnym. Wymaga to ciągłego pogłębiania badań zarówno z zakresu nauk o języku, jak i z zakresu psychologii poznawczej i socjologii oraz przekładania wyników tych badań na zalecenia zrozumiałe dla osób redagujących teksty aktów normatywnych.

Jednym z podstawowych postulatów związanych z ułatwianiem wyszukiwania informacji o obowiązujących normach prawnych ustanowionych przez prawodawcę stał się postulat koncentracji prawotwórstwa. Środkami służącymi do tego celu są kodyfikowanie i konsolidowanie istniejących przepisów, w tym również unikanie pozostawiania fragmentarycznych regulacji (np. w postaci merytorycznych przepisów przejściowych zamieszczonych w akcie zmieniającym) poza głównym aktem.

Istotną przeszkodę w pozyskiwaniu kompleksowej informacji o obowiązującej regulacji prawnej stanowią przypadki, w których dany akt nie reguluje określonych kwestii w sposób zupełny. Współcześnie przypadki takie zostały ograniczone do odesłań do innych aktów oraz upoważnień do uregulowania określonych kwestii w aktach wykonawczych. Dzięki nowoczesnym technologiom informacyjnym, takim jak hipertekst, odesłania wyraźne przestają być istotnym utrudnieniem w odbiorze treści wyrażonych przez prawodawcę. Znacznie większym utrudnieniem pozostają przypadki, w których ustawodawca przekazuje pewne kwestie do uregulowania w drodze aktu wykonawczego. W takim bowiem przypadku akt, do którego odsyłany jest odbiorca informacji, nie istnieje w momencie ogłoszenia ustawy, a często również w momencie jej wejścia w życie. Z tego punktu widzenia wydaje się uzasadniony postulat, by po rozwiązaniu w postaci obligatoryjnego upoważnienia ustawowego sięgać w ostateczności, a także by wdrożyć efektywne mechanizmy dyscyplinujące organy odpowiedzialne za wydawanie

aktów wykonawczych. Przykładem takich mechanizmów są przytoczone rozwiązania obowiązujące we Francji.

Druga część pracy dotyczyła stosowanych współcześnie metod udostępniania tekstów ustanowionych przez prawodawcę aktów normatywnych. W tym zakresie w ciągu ostatnich 200 lat upowszechniło się rozwiązanie polegające na tym, że teksty te są udostępniane za pomocą specjalnej formy publikacji – urzędowego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Dzienniki te przechodzą obecnie proces informatyzacji, który pozwala na szerszy i wygodniejszy dostęp do nich, ale też stwarza zagrożenia specyficzne dla postaci elektronicznej. Należy jednak pamiętać, że dzienniki urzędowe są jedynie chronologicznym rejestrem zmian wprowadzanych do systemu prawnego, a nie dynamicznie zmieniającym się obrazem aktualnej wersji tego systemu. Co do zasady zawierają pierwotne, a nie ujednolicone teksty aktów normatywnych, a ich zawartość jest zorganizowana tylko w oparciu o formalne kryterium czasu. Rejestr tego typu, objęty domniemaniem autentyczności jest niezbędnym elementem nowoczesnego demokratycznego państwa prawnego, ale z praktycznego punktu widzenia nie jest wygodnym źródłem pozyskiwania informacji. Dlatego najnowszą tendencją w udostępnianiu informacji prawnych przez organy władz publicznych jest tworzenie i udostępnianie elektronicznych systemów informacji prawnej, w których informacje o obowiązującym prawie są prezentowane w sposób bardziej kompleksowy i lepiej odpowiadający potrzebom użytkowników. Dobitnie ukazują to statystyki dotyczące korzystania przez osoby zainteresowane informacjami o prawie obowiązującym we Francji – wielokrotnie więcej takich osób odwiedza publiczny system informacji prawnej niż stronę internetową z najważniejszym dziennikiem urzędowym.

W ostatniej części rozważań przedstawiono wyniki badań empirycznych na temat procesów przekazywania informacji o prawie w społeczeństwie. Wyniki badań potwierdzają hipotezę F. Studnickiego, zgodnie z którą „tylko w niewielkiej części ogółu przypadków adresaci norm odbierają wiadomości o normach bezpośrednio z kanałów komunikacyjnych, uruchamianych przez normodawcę”<sup>1237</sup> oraz hipotezę T. Gizbert-Studnickiego, że „oryginalne teksty prawne są (...) źródłem informacji o prawie przede wszystkim dla osób występujących w roli pośredników w procesach komunikacyjnych”<sup>1238</sup>. Prawodawca udostępnia informacje o ustanowionych przez siebie normach, a ciężar ich przekazania społeczeństwu spoczywa na stosunkowo wąskiej grupie społecznej, której członkowie potrafią i chcą odbierać komunikaty nadawane przez prawodawcę.

Z przeprowadzonych badań wynika, że stosunkowo najpowszechniej wykorzystywanymi źródłami informacji o prawie są kontakty towarzyskie oraz środki

<sup>1237</sup> F. Studnicki, *Przekazywanie...*, s. 58.

<sup>1238</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny...*, s. 129.

komunikacji masowej. Na te źródła prawodawca w państwie demokratycznym nie ma bezpośredniego wpływu, gdyż chroni je wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz prawo ochrony życia prywatnego. W Polsce art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia każdemu wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wolność ta jest również gwarantowana przez tak uznane akty prawa międzynarodowego, jak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.<sup>1239</sup> (art. 10) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>1240</sup> (art. 19).

Nakazy dotyczące informowania o stanowionych normach prawnych za pośrednictwem środków komunikacji masowej mogą (i powinny) być natomiast skierowane do samego prawodawcy. Obowiązek udostępniania informacji przez organy władzy prawodawczej wynika nie tylko z przesłanek prakseologicznych, ale również z powszechnie uznawanego współcześnie prawa dostępu do informacji publicznej. W Polsce prawo to jest wyrażone w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>1241</sup> stanowi wprost, że do kategorii informacji publicznych, które objęte są obowiązkiem udostępniania, należą informacje o „zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej oraz o projektowaniu aktów normatywnych”<sup>1242</sup>.

To, że prawodawca w państwie demokratycznym nie może ingerować w działanie środków komunikacji masowej w postaci nakazów i zakazów, nie oznacza, że powinien poprzestawać na udostępnianiu informacji o obowiązującym prawie w postaci wymaganej przez określone przepisy i zrezygnować z innych form udostępniania takich informacji za pomocą telewizji, radia czy prasy. Skoro we współczesnym społeczeństwie kontakt z wymienionymi mediami jest powszechny, odpowiednie instytucje państwowe powinny inicjować powstawanie programów telewizyjnych, audycji radiowych, materiałów prasowych popularyzujących wiedzę o prawie w bardziej przystępnej postaci. Wszystkie takie programy, audycje i materiały, które zostały sfinansowane ze środków publicznych, powinny być dostępne nie tylko w określonym dniu (emisji lub publikacji), lecz w sposób ciągły, do czego warto wykorzystywać rozwiązania dostępne w internecie.

<sup>1239</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>1240</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>1241</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

<sup>1242</sup> Szczegółowe procedury udostępniania tego typu informacji przewiduje w Polsce ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.) i wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

Znacznie większe są możliwości regulowania określonych aspektów funkcjonowania procesów komunikacyjnych, w których wiadomości na temat prawa uzyskuje się za pośrednictwem dzienników urzędowych i publicznych systemów informacji prawnej, w ramach powszechnej edukacji, a także w drodze kontaktów z ekspertami oraz pracownikami sądów i urzędów.

Regulacja dotycząca funkcjonowania dzienników urzędowych i publicznych systemów informacji prawnej powinna uwzględniać, że są to źródła informacji, których doniosłe znaczenie nie wynika z liczby odbiorców informacji, którzy z nich korzystają, lecz z tego, że dla istotnej części odbiorców informacji jest to źródło, z którego korzysta się wprawdzie rzadko, ale po to, żeby zweryfikować informacje pochodzące z innych źródeł. Pierwszym etapem takiej weryfikacji jest zapoznanie się z aktualną, ujednoliconą wersją tekstu danego aktu normatywnego, zaś drugim etapem – weryfikacja zgodności tej wersji z tekstem objętym domniemaniem autentyczności, czyli z tekstem ogłoszonym w dzienniku urzędowym. Zainteresowany powinien mieć zapewniony dostęp do każdej możliwej wersji tekstu aktu normatywnego, i każda taka wersja powinna umożliwiać dotarcie do pierwotnej wersji oficjalnej. Tego rodzaju publiczny system informacji prawnej powinien być tak skonstruowany, by umożliwiać odsyłanie do poszczególnych przepisów z innych systemów (zarówno publicznych jak i komercyjnych) oraz z poszczególnych dokumentów zawartych w tych systemach. Gdy na określonej stronie internetowej znajduje się opis określonej procedury administracyjnej lub sądowej, wówczas powinien on zawierać opis podstaw prawnych funkcjonowania tej procedury wraz z automatycznym odesłaniem do aktualnej wersji tych przepisów. Również, gdy dana decyzja lub orzeczenie jest udostępniane w internecie, powołania przepisów znajdujące się w treści tej decyzji lub tego orzeczenia powinny być opatrzone hipertekstem zawierającym odesłanie do właściwej wersji powoływanych przepisów<sup>1243</sup>. Dzięki takiemu rozwiązaniu zainteresowani otrzymują narzędzie wspomagające ich w weryfikacji podstaw prawnych działania danego urzędu lub sądu.

W Polsce odpowiedzialność za udostępnianie informacji prawnych przez organy władz publicznych jest uregulowana w sposób fragmentaryczny. Najściślej została uregulowana odpowiedzialność za wydawanie dzienników urzędowych. W pozostałym zakresie odpowiedzialność taka wynika z ogólnych przepisów o udostępnianiu informacji publicznych. Dostępne w Polsce publiczne bazy danych z informacją prawną (nawet te najbardziej znane – takie, jak Internetowy System Aktów Prawnych czy Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

<sup>1243</sup> W największej w Polsce publicznej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych powołania przepisów w tekstach orzeczeń są opatrzone hipertekstami odsyłającymi do Internetowego Systemu Informacji Prawnej, ale odsyłają one do całego aktu normatywnego, gdyż w ISAP nie są wyświetlane osobno poszczególne przepisy.

są opracowywane i udostępniane na podstawie przepisów wewnętrznych. Pod tym względem za wzorowe można uznać rozwiązanie przyjęte we Francji, gdzie na podstawie dekretu nr 2010-31 z 11 stycznia 2010 r. o utworzeniu zarządu informacji prawnej i administracyjnej<sup>1244</sup> powstała wyspecjalizowana instytucja państwowa, której powierzono zadanie udostępniania informacji o prawie. Zgodnie z art. 2 powołanego dekretu jest ona odpowiedzialna za rozpowszechnianie wszystkich dokumentów, których publikacja jest wymagana przez obowiązującego przepisy, w tym w szczególności za rozpowszechnianie aktów normatywnych, które są ogłaszane w *Journal officiel*, upublicznianie debat parlamentarnych, publikowanie informacji przyczyniających się do przejrzystości stowarzyszeń, gospodarki i finansów, dostarczanie informacji ułatwiających dostęp do prawa. W tym celu tworzy ona i utrzymuje serwisy informacyjne pozwalające obywatelom poznać swoje prawa i obowiązki, w tym również w postaci serwisu telefonicznego. Zadaniem tej instytucji jest również promowanie dostępu obywateli do życia publicznego i debaty publicznej poprzez publikowanie i rozpowszechnianie w internecie odpowiednich dokumentów, a także opracowywanie i koordynowanie polityki ministerialnej w dziedzinie upowszechniania informacji prawnych i administracyjnych. Za podobną instytucję można też uznać Urząd Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej, działający na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 20 lipca 2000 r. w sprawie organizacji i działania Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich<sup>1245</sup>.

W stosunku do następczej kategorii procesów informacyjnych – edukacji, wyniki badań przeprowadzonych w 2013 r. wydają się wskazywać, że obowiązujące w Polsce podstawy programowe zbyt mało uwagi poświęcają nauce podstaw prawa, a także, że zbyt abstrakcyjnie ujmują te zagadnienia. Po zajęciach na temat podstaw prawa uczniowie szkół średnich powinni nie tylko posiadać podstawową wiedzę na ten temat, ale również umieć wyszukiwać i weryfikować informacje o obowiązującym prawie, znać prawa i obowiązki ofiar i świadków przestępstw oraz patentów w urzędzie, potrafić skontaktować się z właściwym urzędem lub sądem (zarówno w sposób tradycyjny, jak i za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>1246</sup>), a także znać położenie najważniejszych instytucji publicznych (sądu rejonowego i wojewódzkiego, urzędu gminy i powiatu,

<sup>1244</sup> *Journal officiel*, nr 9, tekst nr 1.

<sup>1245</sup> Dz. Urz. UE L Nr 183, s. 12, polskie wydanie specjalne rozdział 1, t. 3, s. 181.

<sup>1246</sup> Jest to o tyle łatwe, że większość uczniów szkół średnich w trakcie trwania nauki wyrabia sobie dowód osobisty, co stwarza okazję zapoznania ich z podstawami procedur administracyjnych, daje też możliwość stworzenia profilu zaufanego ePUAP, który umożliwia elektroniczny kontakt z wieloma instytucjami państwowymi.

komendy miejskiej Policji). Na potrzebę takiego praktycznego prowadzenia zajęć z podstaw prawa wskazują nie tylko zaprezentowane wyniki badań, ale również praktyczne doświadczenia wynikające np. z cyklu spotkań edukacyjnych, które w roku szkolnym 2010–2011 przeprowadziło polskie Ministerstwo Sprawiedliwości w szkołach średnich i wyższych<sup>1247</sup>.

Najwięcej wniosków z zaprezentowanych wyników badań na temat procesów przekazywania informacji o prawie dotyczy regulowania procesów, w ramach których informacje o prawie pozyskuje się za pośrednictwem kontaktów z ekspertami oraz pracownikami sądów i urzędów. Z jednej strony prawodawca ma stosunkowo szeroki wachlarz możliwości wpływania na te dwie grupy osób udzielających informacji, a z drugiej – to właśnie te dwa typy procesów komunikacyjnych mają stosunkowo największe znaczenie w procesie transformacji informacji pochodzących od prawodawcy. Wypowiedzi o charakterze generalnym i abstrakcyjnym przekształcane są w informacje o charakterze skonkretyzowanym i zindywidualizowanym, odpowiadającym potrzebom większości osób poszukujących informacji o obowiązującym prawie.

Już w społeczeństwach rządzących się prawem zwyczajowym profesjonalni prawnicy odgrywali fundamentalną rolę w procesach przekazywania informacji o obowiązującym prawie. Dowodzą tego np. przepisy prawa salickiego, które traktowały udostępnianie informacji o prawie jako element prawa do sądu. Był to obowiązek rachinburgów, którego złamanie groziło równie surowymi karami, co np. nieusprawiedliwione niestawienie się osoby wezwanej na wiecu czy wiele przypadków kradzieży<sup>1248</sup>. Późniejsza ewolucja zawodów prawniczych

<sup>1247</sup> Więcej na ten temat zob. w raporcie: Ministerstwo Sprawiedliwości, *Spotkania edukacyjne w szkołach średnich i wyższych dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Podsumowanie*, (oprac.: J. Jambor, J. Podlewska, M. Pietkiewicz), Warszawa 2011, [http://ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/aktual/2011/projekt-1-calosc.pdf](http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/aktual/2011/projekt-1-calosc.pdf) [dostęp: 22.04.2014].

<sup>1248</sup> Artykuł XCII prawa salickiego, zatytułowany „O rachinburgach” stanowił:

„§ 1. Jeżeli rachinburgowie zasiadający na wiecu sądowym nie chcą orzekać w myśl prawa po uprzednim rozważeniu sporu między stronami, ten kto wniósł pozew winien powiedzieć: „Dajcie nam prawo salickie”. A jeżeli rachinburgowie nadal nie chcą tego uczynić, wówczas powód ponownie powinien powiedzieć: „Upraszam was abyście mnie oraz owemu przeciwnikowi w sprawie jako i mnie ogłosili prawo” i to dwu- lub trzykrotnie winien tak się zwrócić, następnie domagający się (prawa) winien powiedzieć: „Będę tak długo nieustępliwie nalegał, aż mi objawicie prawo salickie”. Jeżeli zaś oni nie zechcą prawa ogłosić, siedmiu rachinburgów w ciągu określonego terminu słownego, zostanie zasądzonych po 3 solidy każdy.

§ 2. A jeżeli i po tym terminie nie ogłoszą oni prawa, ani nie uiszczą po trzy solidy, każdy z nich zostanie zasądzony na 15 solidów.

§ 3. Jeżeli zaś owi rachinburgowie ogłoszą prawo, a zostanie im postawiony zarzut, że nie uczynili tego, ten kto zarzut taki postawił zostanie zasądzony na rzecz każdego z rachinburgów na zapłatę po 600 denarów, co czyni po 15 solidów”.

Na podstawie: E. Rozenkranz, *Prawo salickie*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1990, s. 52.



spowodowała jednak, że nieodpłatne udzielanie porad prawnych przez przedstawicieli tych zawodów jest dopuszczalne tylko w wyjątkowych przypadkach. Niektóre z korporacji prawniczych próbowały nawet piętnować udzielanie porad prawnych w formie odpłatnej, jeśli prawnik nie pobiera za swoją poradę opłaty w maksymalnej wysokości przewidzianej przez obowiązujące przepisy<sup>1249</sup>. Wiele korporacji prawniczych aktywnie angażuje się w zwalczanie możliwości udzielania porad prawnych przez prawników spoza danej korporacji, niekiedy uzyskując w tej sprawie „sukces” w postaci ustanowienia przez prawodawcę ustawowego zakazu i związanych z nim sankcji karnych<sup>1250</sup>. Wszystko to sprawia, że dostęp do porady prawnej udzielanej przez zawodowego prawnika jest współcześnie poważnie ograniczony.

Rozważania nad regulacją procesów, w których wiadomości o obowiązującym prawie uzyskuje się w postaci porad prawnych udzielanych przez przedstawicieli regulowanych zawodów prawniczych, skupiają się zazwyczaj na dostępności takich porad, a rzadziej – na gwarancjach odpowiedniej jakości udzielanych porad. W Polsce toczą się obecnie dwie dyskusje związane z omawianą problematyką. Pierwsza dotyczy „otwierania” zawodów prawniczych, a druga – uregulowania zasad finansowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Głównym argumentem strony, która dąży do „otwarcia” zawodów prawniczych są statystyki, z których wynika, że na tle innych krajów europejskich w Polsce liczba czynnych adwokatów i radców prawnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców jest stosunkowo niska<sup>1251</sup>. W literaturze wskazuje się jednak, że jest to tylko jedno z wielu kryteriów, które trzeba rozważyć, oceniając dostępność

<sup>1249</sup> Przykładem takiego zachowania było uchwalenie przez polską Krajową Radę Notarialną przepisu w Kodeksie Etyki Zawodowej Notariusza, który uznawał, że „przyciąganie klientów poprzez proponowanie niższego wynagrodzenia za usługi notarialne [jest] szczególnie rażącym przypadkiem nieuczciwej konkurencji”. Przepis ten został uznany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za praktykę ograniczającą konkurencję i ocenę tę potwierdził Sąd Najwyższy – zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 28/04, OSNP 2005, nr 3, poz. 47.

<sup>1250</sup> W prawie polskim przykładem takiego zakazu jest art. 81 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213 ze zm. Przepis ten stanowi, że „kto, nie będąc uprawniony, wykonuje czynności doradztwa podatkowego, podlega grzywnie do 50.000 zł.”, a tej samej karze podlega nawet „członek zarządu osoby prawnej, która wykonuje czynności doradztwa podatkowego nie będąc podmiotem uprawnionym”. W literaturze z różnych powodów podważa się zasadność kryminalizacji tego typu działalności – zob. np.: J. Warylewski, *Komentarz do art. 81 ustawy o doradztwie podatkowym*, System Informacji Prawnej LEX, Sopot 2003 [dostęp: 5.05.2014].

<sup>1251</sup> Zob. np.: statystyki przedstawione w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i zmianie niektórych ustaw, druk nr 2604 Sejmu VI kadencji, dostępny na stronie, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/druk?OpenAgent&2604> [dostęp: 24.04.2014.].

pomocy prawnej w danym kraju. B. Hessen wskazuje np., że dostępność pomocy prawnej zależy również od funkcjonujących w danym społeczeństwie kulturowych modeli rozwiązywania sporów, ustroju danego kraju, właściwości obowiązującego w nim porządku prawnego, jakości postępowań sądowych, stosunku kosztów danego postępowania do oczekiwanych korzyści oraz zakresu pomocy państwa dotyczącej poradnictwa prawnego<sup>1252</sup>. W Polsce w ostatnich latach znacznie wzrosła liczba czynnych zawodowo adwokatów i radców prawnych<sup>1253</sup>, ale stało się tak głównie za sprawą obniżenia wymagań stawianych kandydatom do tych zawodów (m.in. poprzez obniżenie poziomu egzaminów wstępnych na aplikacje oraz rozszerzenie możliwości przystępowania do egzaminu zawodowego bez ukończenia aplikacji). W jakimś stopniu doprowadzi to do zwiększenia dostępności porad prawnych udzielanych przez adwokatów i radców prawnych, ale rodzi się pytanie o jakość tych porad.

Z problemem jakości porad udzielanych przez przedstawicieli regulowanych zawodów prawniczych najsilniej wiążą się takie zagadnienia, jak jakość kształcenia prawników, jakość egzaminów zawodowych oraz egzekwowanie obowiązku ciągłego doskonalenia zawodowego. W niemieckiej ustawie o ustroju adwokatury obowiązek doskonalenia zawodowego jest zaliczany do podstawowych obowiązków adwokata<sup>1254</sup>. We Francji obowiązek taki jest również wyrażony w ustawie<sup>1255</sup>, sposoby realizacji tego obowiązku są określone w dekrete zatwierdzanym przez Radę Stanu<sup>1256</sup>, natomiast Krajowa Rada Adwokacka określa tylko warunki odbywania szkoleń<sup>1257</sup>. W Polsce przepisy dotyczące doskonalenia zawodowego prawników uprawiających wolne zawody są bardzo słabo rozwinięte. W przypadku adwokatów i radców prawnych nie ma przepisu na poziomie ustawowym, który zobowiązywałby ich do jakiegokolwiek formy takiego doksztalcania (są jedynie przepisy, które określają doskonalenie zawodowe jako zadanie samorządu zawodowego

---

<sup>1252</sup> B. Heussen, *Die Anwaltsdichte in der Schweiz, Österreich und Deutschland im Verhältnis zu anderen Staaten – Ein internationaler Vergleich*, *Anwaltsrevue* 2006, nr 10, s. 393 i nast.

<sup>1253</sup> Zob. np.: dane o liczbie czynnych zawodowo adwokatów i radców prawnych zawarte w: Naczelna Rada Adwokacka, *Raport o dostępności pomocy prawnej*, 2010, [www.lodz.adwokatura.pl/file.php?id=573](http://www.lodz.adwokatura.pl/file.php?id=573) [dostęp: 24.04.2014].

<sup>1254</sup> Zob. § 43a ust. 6 ustawy z dnia 1 sierpnia 1959 r. o adwokatach (*Bundesrechtsanwaltsordnung*), *Bundesgesetzblatt* III, poz. 303–8, ze zm.

<sup>1255</sup> Zob. art. 14–2 ustawy nr 71–1130 z dnia 31 grudnia 1971 o reformie niektórych zawodów sądowych i prawniczych, *Journal officiel* z 1972 r., s. 131 ze zm.

<sup>1256</sup> Zob. art. 85 dekretu nr 91–1197 z dnia 27 listopada 1991 r. w sprawie organizacji zawodu adwokata, *Journal officiel* nr 277, s. 15502 ze zm.

<sup>1257</sup> Zob. np.: decyzję Krajowej Rady Adwokackiej z dnia 16 maja 2008 r., *Journal officiel* nr 176, s. 12217, tekst nr 24.

adwokatury i radców prawnych<sup>1258</sup>). Obowiązek taki został wprowadzony na poziomie prawa wewnętrznego obowiązującego – w § 8 Kodeksu Etyki Adwokackiej<sup>1259</sup> ustanowiono ogólnie sformułowany obowiązek „stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych”, a w art. 23 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego<sup>1260</sup> – „obowiązek dbałości o rozwój zawodowy” oraz obowiązek udziału w szkoleniach zawodowych. Bardziej szczegółowe zasady wywiązywania się z tego obowiązku są określane w uchwałach Naczelnej Rady Adwokackiej<sup>1261</sup> oraz Krajowej Rady Radców Prawnych<sup>1262</sup>. Charakterystyczne jest przy tym to, że w aktualnie obowiązującej uchwale Naczelnej Rady Adwokackiej złączono przepis dotyczący odpowiedzialności za naruszanie obowiązku doskonalenia zawodowego. Wcześniejsza uchwała stanowiła, że „uchybianie obowiązkowi doskonalenia zawodowego przez adwokatów stanowi przewinienie dyscyplinarne”<sup>1263</sup>, aktualnie obowiązująca uchwała stanowi zaś, że „okręgowa rada adwokacka zobowiązana jest czuwać nad realizacją obowiązku doskonalenia zawodowego przez członków izby, a w przypadku stwierdzenia umyślnego naruszenia tego obowiązku podejmować przewidziane prawem działania dyscyplinujące, w tym także wszczynać postępowania dyscyplinarne”<sup>1264</sup>.

Z przytoczonych przepisów dotyczących doskonalenia zawodowego wynika, że jednym z najważniejszych mechanizmów, który powinien gwarantować, że adwokaci i radcowie prawni udzielają porad prawnych odpowiedniej jakości, jest odpowiedzialność dyscyplinarna za zaniedbywanie obowiązku dokształcania. Nie jest zatem przypadkiem, że we francuskim raporcie dotyczącym zawodów

<sup>1258</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 635 ze zm.) oraz art. 41 pkt 4 i art. 52 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 637 ze zm.).

<sup>1259</sup> Tekst jedn., [http://nra.pl/dokumenty/Kodeks\\_Etyki\\_Adwokackiej\\_tekst\\_jednolity.pdf](http://nra.pl/dokumenty/Kodeks_Etyki_Adwokackiej_tekst_jednolity.pdf) [dostęp: 24.04.2014].

<sup>1260</sup> Uchwała nr 8/VIII/2010 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, <http://www.kirp.pl/content/download/57728/623413/file/KERP%20-%20tekst%20jednolity.pdf> [dostęp: 24.04.2014].

<sup>1261</sup> Zob. uchwałę Nr 39/2006 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 25 marca 2006 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku doskonalenia zawodowego, <http://adwokatura.krakow.pl/akty/uchwala-w-sprawie-obowiazku-doskonalenia-zawodowego> [dostęp: 24.04.2014] oraz zastępującą ją uchwałę Nr 57/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 r. o doskonaleniu zawodowym adwokatów, [http://nra.pl/dokumenty/O\\_doskonaleniu\\_zawodowym\\_adwokatow\\_-\\_tekst\\_jednolity.pdf](http://nra.pl/dokumenty/O_doskonaleniu_zawodowym_adwokatow_-_tekst_jednolity.pdf) [dostęp: 24.04.2014].

<sup>1262</sup> Zob. np.: uchwałę nr 30/B/VII/2008 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 6 czerwca 2008 r. w sprawie określenia zasad wypełniania przez radcę prawnego obowiązku brania udziału w szkoleniach zawodowych, <http://www.oirp.krakow.pl/UchwaaNr30bvii2008Krrp.html> [dostęp: 24.04.2014].

<sup>1263</sup> Zob. § 4 uchwały Nr 39/2006.

<sup>1264</sup> Zob. § 19 uchwały Nr 57/2011.

prawniczych jako sposoby na wyjście z kryzysu zawodów prawniczych zarekomendowano nie tylko zwiększanie wymagań w zakresie doskonalenia zawodowego<sup>1265</sup>, ale również wzmocnienie dyscypliny oraz roli skarżącego w postępowaniu dyscyplinarnym<sup>1266</sup>.

Niezależnie od regulacji prawnych dotyczących uzyskiwania odpłatnej pomocy prawnej, w nowoczesnym państwie powinien funkcjonować kompleksowy system nieodpłatnej pomocy prawnej zarówno w postaci określonych możliwości uzyskiwania profesjonalnej pomocy w postępowaniach sądowych, jak i w postaci tzw. pomocy pozasądowej<sup>1267</sup>.

Rozważania na temat systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności tzw. pomocy pozasądowej, wiążą się nie tylko z procesami komunikacyjnymi, w których wiadomości o obowiązujących normach prawnych uzyskuje się w drodze kontaktów z ekspertami, ale również z tymi procesami, w których wiadomości te uzyskuje się w drodze kontaktów z pracownikami sądów i urzędów. W świetle zaprezentowanych wyników badań należy uznać, że procesy te mają stosunkowo największy potencjał w zakresie podnoszenia świadomości prawnej społeczeństwa. Są to bowiem z jednej strony procesy stosunkowo powszechne, a z drugiej – oceniane przez respondentów nie tylko jako dostępne i przydatne, ale również jako bardzo wiarygodne.

Polski prawodawca wydaje się dostrzegać znaczenie i potencjał procesów komunikacyjnych, w których wiadomości o obowiązujących normach prawnych uzyskuje się w drodze kontaktów z pracownikami urzędów państwowych, gdyż w art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1268</sup> ustanowił dwie normy prawne, które mają zapobiegać negatywnym skutkom nieznanomości prawa przez strony postępowań uregulowanych w tym kodeksie. Zgodnie z tym przepisem, organy administracji publicznej w Polsce „są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego” oraz „czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. W literaturze podkreśla się, że obowiązkom organów administracji publicznej, o których mowa w art. 9 k.p.a., „odpowiada prawo

<sup>1265</sup> *Rapport sur les professions du droit* (opracowany przez komisję pod przewodnictwem J.M. Darrois), [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rap\\_com\\_darrois\\_20090408.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rap_com_darrois_20090408.pdf) [dostęp: 25.04.2014], s. 120.

<sup>1266</sup> Tamże, s. 122.

<sup>1267</sup> Więcej na ten temat zob. np.: Ł. Bojarski, *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej – cechy modelu optymalnego*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2011, nr 2, s. 7.

<sup>1268</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

strony do domagania się informacji o okolicznościach prawnych (...) sprawy oraz domagania się od organu administracji publicznej takich wyjaśnień i wskazówek w toku postępowania, ażeby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa<sup>1269</sup>.

W postępowaniu podatkowym odpowiednikiem art. 9 k.p.a. jest art. 121 § 2 Ordynacji podatkowej. Przepis ten stanowi, że „organy podatkowe w postępowaniu podatkowym obowiązane są udzielać niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa podatkowego pozostających w związku z przedmiotem tego postępowania”. W tym przypadku obowiązek informacyjny został zatem zawężony do „niezbędnych” informacji i wyjaśnień. Warto jednak podkreślić, że przepis ten został zamieszczony łącznie z przepisem, który nakazuje, by postępowania podatkowe były prowadzone „w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych” (art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej). Niezależnie od tego ogólnego przepisu w Ordynacji podatkowej została wyraźnie uregulowana procedura wydawania pisemnych interpretacji podatkowych, o których była mowa wcześniej.

Obowiązek udzielania informacji prawnych został również nałożony na wszelkie organy prowadzące postępowania karne. Zgodnie z art. 16 § 2 zdanie pierwsze polskiego Kodeksu postępowania karnego<sup>1270</sup>, nawet gdy odrębny przepis wyraźnie nie ustanawia obowiązku pouczenia uczestników postępowania o ciążących na nich obowiązkach i o przysługujących im uprawnieniach, organ prowadzący postępowanie karne powinien „w miarę potrzeby” udzielać uczestnikom postępowania „informacji” na ten temat. Brak takiego pouczenia, „gdy w świetle okoliczności sprawy było ono nieodzowne”, a także mylne pouczenie nie mogą wywoływać ujemnych skutków procesowych dla uczestnika postępowania lub innej osoby, której to dotyczy (art. 16 § 2 zdanie drugie w zw. z art. 16 § 1 k.p.k.). Przepis ten stosuje się odpowiednio w postępowaniach w sprawach o wykroczenie<sup>1271</sup>. W literaturze panuje zgodność, że w polskim postępowaniu karnym zasada udzielania informacji prawnych należy do „naczelných zasad [polskiego] procesu karnego”<sup>1272</sup>.

Obowiązek udzielania stronom potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczenia ich o skutkach prawnych tych czynności i skutkach

<sup>1269</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 277.

<sup>1270</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

<sup>1271</sup> Art. 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.).

<sup>1272</sup> Tak np.: J. Kosowski, *Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 49. Autor ten przedstawia tam również listę wcześniejszych autorów, którzy zgadzają się z tym stanowiskiem.

zaniedbań został również nałożony na sądy administracyjne, ale z zawężeniem do stron występujących w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego<sup>1273</sup>.

Na tle omawianych regulacji dotyczących postępowania administracyjnego, podatkowego i karnego, znacznie gorzej wypadają regulacje dotyczące udzielania informacji o obowiązującym prawie w postępowaniu przed sądami cywilnymi. Zgodnie z aktualnie obowiązującą wersją art. 5 k.p.c.<sup>1274</sup> „w razie uzasadnionej potrzeby sąd może udzielić stronom i uczestnikom postępowania występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego lub radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych”. Udzielanie takich pouczeń nie tylko nie jest obowiązkiem sądu, ale wręcz należy uznać, że prawodawca traktuje udzielanie informacji przez sąd jako wyjątek od zasady – sąd ma taką możliwość tylko „w razie uzasadnionej potrzeby”, a pouczenia powinien ograniczyć do „niezbędnych”.

Wadą wszystkich przytoczonych regulacji, niezależnie od oceny każdej z nich z osobna, jest to, że nie tworzą one rozwiązania systemowego. Na tym tle szczególnie dobrze wypadają przytoczone rozwiązania z Francji, gdzie utworzono osobną instytucję publiczną odpowiedzialną za udostępnianie i udzielanie informacji prawnych i administracyjnych.

Prawodawca, któremu zależy na skuteczności ustanowionych przez niego norm, musi dążyć do tego, żeby były one wyrażone w taki sposób, który sprawi, że stosunkowo najliczniejsza grupa liderów w społeczeństwie odbierze nadawany przez niego komunikat w sposób zgodny z jego intencjami. Jeśli nie zależy mu na tym, by planowane przez niego zmiany dokonały się szybko i powszechnie, może poprzestać na ich udostępnieniu w ramach dzienników urzędowych (najlepiej również w publicznie dostępnym systemie informacji prawnej). W takim przypadku informacja o nich będzie się stopniowo rozchodzić w społeczeństwie, a błędy wynikające z niezajomości ustanowionych regulacji będą korygowali zawodowi prawnicy – zarówno ci uprawiający wolne zawody, jak ci pełniący funkcje sędziów i prokuratorów. Jeśli natomiast prawodawcy zależy na szybkim i powszechnym wdrożeniu określonej zmiany, nie może poprzestać na ogłoszeniu ustanowionych w tym celu przepisów, lecz musi zaprzęgnąć pracowników instytucji publicznych do aktywnego przekazywania informacji. Ujmując to w kategoriach znanego w socjologii modelu rozprzestrzeniania się oraz adaptacji innowacji<sup>1275</sup>, to właśnie pracownicy instytucji państwowych, w tym w szczególności pracownicy urzędów publicznych, są grupą, która potencjalnie najczęściej

<sup>1273</sup> Zob. art. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

<sup>1274</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).

<sup>1275</sup> Więcej na temat zob. np. w: M. Borucka-Arctowa, *Świadomość...*, s. 96.

może skutecznie pełnić funkcję rzeczników innowacji. Na etapie projektowania nowej regulacji prawnej powinno się dokonywać oceny metod wdrożenia danej regulacji. Taka ocena powinna być jednym z elementów oceny skutków regulacji. Dokonując oceny metod wdrożenia, należy ustalić, jaka grupa zawodowa lub społeczna może pełnić funkcję rzeczników zmian wprowadzanych przez dany akt, a także oszacować, ile czasu oraz jakie środki finansowe są niezbędne do przygotowania członków tej grupy do pełnienia omawianej funkcji. Stosownie do decyzji podjętych na podstawie takiej oceny, należy zaplanować określone działania (np. szkolenia pracowników instytucji państwowych) i adekwatnie do czasu, który jest niezbędny do ich wykonania – zaplanować *vacatio legis* projektowanych przepisów.

# Bibliografia

## 1. Wykaz literatury

- Access to legislation in Europe. Guide to the legal gazettes and other official information sources in the European Union and the European Free Trade Association*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2009, dostępne na stronie <http://bookshop.europa.eu/en/access-to-legislation-in-europe-pbOA8108353/> [dostęp: 12.02.2014]
- Adamska A., *Arengi w dokumentach Władysława Łokietka: formy i funkcje*, Societas Vi-stulana, Kraków 1999
- Aker J., *Zgaśnięcie mocy obowiązującej rozporządzeń w związku z uchylaniem ich podsta-wy prawnej*, „Biuletyn Urzędniczy” 1930, nr 3–4
- Armstrong E., *Robert Estienne. Royal printer. An historical study of the elder Stephanus*, Cambridge University Press 1954
- Bałaban A., *Wytyczne ustawowe*, PL 2002, nr 2
- Bałachowicz T., *Wejście ustawy w życie (w:) Tworzenie prawa. Zbiór studiów*, Warszawa 1987
- Bateson G., *Mind and Nature: A Necessary Unity*, Hampton Press 1979 (wyd. pol.: *Umysł i przyroda*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1996)
- Bąkowski T., *Dwie kwestie dotyczące ogłaszania aktów prawa miejscowego na przykładzie uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w:) Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006 r.*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006
- Bentham J., *A General View of a Complete Code of Laws (w:) The Works of Jeremy Bentham*, red. J. Bowring, t. III, Edinburgh 1843
- Bentham J., *Of Promulgation of the Laws and Promulgation of the Reasons Thereof (w:) The Works of Jeremy Bentham*, red. J. Bowring, t. I, Edinburgh 1843
- Bentham J., *Pannomial fragments (w:) The Works of Jeremy Bentham*, red. J. Bowring, t. III, Edinburgh 1843
- Berring R.C., Edinger E.A., *Finding the Law*, wyd. 12, Thomson West 2005
- Bing J., Harvold T., *Legal Decisions and Information Systems*, Universitets Forlaget, Oslo 1977
- Bielska-Brodziak A., Tobor Z., *Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym*, PiP 2009, z. 9
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, C.H. Beck, Warszawa 2007
- Bogusz M., *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, GSP 2005, t. XIV, s. 408



- Bojarski Ł., *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003
- Bojarski Ł., *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej – cechy modelu optymalnego*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2011, nr 2
- Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, PWN, Warszawa 1967
- Borucka-Arctowa M., *Świadomość prawna a planowe zmiany społeczne*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, ODiDK, Gdańsk 2008
- Brzeziński B., *Wykładnia prawa podatkowego*, ODiDK, Gdańsk 2013
- Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, PS 2013, nr 4
- Bulygin E., *Time and validity (w:) Deontic Logic, Computational Linguistics and Legal Information Systems*, red. A.A. Martino, T. 2, North Holland, Amsterdam 1982
- Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty nieodokreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013
- Choduń A., *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, PL 2007, nr 2
- Choduń A., *Słownictwo tekstów aktów prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Trio, Warszawa 2007
- Choduń A., Zieliński M., *Interpretacyjna rola wstępów aktów prawnych (w:) Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. J. Ciapała, A. Rost, Uniwersytet Szczeciński, Stowarzyszenie Edukacji Społecznej i Prawnej *Ius et Ratio* w Szczecinie, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Szczecin–Jarocin 2011
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., Tarno J.P., *Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-ych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada 2005, Toruń 2005
- Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, PWN, Warszawa 1994
- Clanchy M.T., *From memory to written record. England 1066–1307*, wyd. 3, Wiley–Blackwell 2013
- Cohen M.L., Berring R.C., Olson K.C., *Finding the Law*, wyd. 9, West Publishing, St. Paul 1989
- Cook C.M., *The american codification movement. A study of antebellum legal reform*, Greenwood Press, Westport 1981
- Correspondence of Jeremy Bentham, Volume 8: January 1809 to December 1816*, red. S. Conway, Clarendon Press Oxford 1988
- Cottin S., *The Public Service of Dissemination of the French Law on the Internet*, Acta Universitatis Lucian Błaga, 2005, supplement do t. V
- Cyceron, *O państwie, O prawach*, Kęty 1997
- Cyruł W., Duda J., Opiła J., Pelech-Pilichowski T., *Informatyzacja tekstu prawa. Perspektywy zastosowania języków znacznikowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014
- Cyruł W., *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012

- Czepelak M., *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008
- Derrida J., *O gramatologii*, przeł. B. Banasiak, Wydawnictwo KR, Warszawa 1999
- Dorsey T.A., *Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide*, The Capitol.net, Alexandria 2006
- Dostęp obywateli do pozasądowej nieodpłatnej pomocy prawnej – potrzeba rozwiązań systemowych*, „Forum Debaty Publicznej” 2011, nr 2
- Dutton H., Blank G., Groselj D., *Cultures of the Internet: The Internet in Britain. Oxford Internet Survey 2013*, University of Oxford 2013, [http://oxis.oii.ox.ac.uk/sites/oxis.oii.ox.ac.uk/files/content/files/publications/OxIS\\_2013.pdf](http://oxis.oii.ox.ac.uk/sites/oxis.oii.ox.ac.uk/files/content/files/publications/OxIS_2013.pdf)
- Eckardt B., *Fachsprache als Kommunikationsbarriere? Verständigungsprobleme zwischen Juristen und Laien*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden 2000
- Eckhoff T., *Sociology of law in Scandinavia (w:) Norms and Actions*, red. R. Treves, J.F. Glastra van Loon, Martinus Nijhoff, Haga 1968
- Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012
- Falski J., *Rada Legislacyjna w Rumunii*, PL 2003, nr 6
- Febvre L., Martin H.J., *Narodziny książki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2006
- Garlicki L., *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziejwicz pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, PS 2002, nr 2
- Gerbner G., *Toward a General Model of Communication*, „Audio-Visual Communication Review” 1956, nr 4
- Gerula M., *Źródła informacji o prawie i instytucjach stosujących prawo (w:) Poglądy społeczeństwa polskiego na stosowanie prawa*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978
- Gizbert-Studnicki T., *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z nauk politycznych”, z. 26, Kraków 1986
- Gizbert-Studnicki T., *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków, 1978
- Głombowski K., Szwejkowska H., *Książka rękopiśmienna i biblioteka w starożytności i średniowieczu*, wyd. 2, PWN, Warszawa 1979
- Gonod P., *La simplification du droit par ordonnances (w:) La confection de la loi*, red. R. Drago, Presses Universitaires de France, Paris 2005
- Goody J., *Logika pisma a organizacja społeczeństwa*, przeł. G. Godlewski, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006
- Goody J., I. Watt, *The Consequences of Literacy*, „Comparative Studies in Society and History” 1963, t. 5, nr 3
- Górnicki L., *Rozwój idei kodyfikacji prawa od XVIII wieku do współczesności (w:) Vetera Novis Augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Waławowi Uruszczakowi*, red. S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus, t. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010

- Grabowski A., *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2009
- Grabowski P., Hermann M., *O normatywnym charakterze przepisów o wejściu w życie*, PiP 2006, nr 9
- Gromski W., *Publikacja aktów prawa miejscowego. Obecny stan prawny – problemy praktyki*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 3
- Gryniuk A., *Świadomość prawna (studium teoretyczne)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1979
- Grzybowski T., *Zmiana tekstu prawnego a zmiana normatywna (w świetle sądowej wykładni prawa)*, PiP 2010, nr 4
- Grzybowski T., *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013
- Grzybowski S., *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Rozprawy i Studia”, t. XXXIX, Kraków 1961
- Guyomar M., *Les perspectives de la codification contemporaine*, „Actualite Juridique – Droit Administratif” (AJDA) 2014, nr 7
- Gwiżdż A., *Zagadnienia jawności prawa*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 1/2
- Gwiżdż A., *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej (Studia nad prawem konstytucyjnym. Dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1997, nr 257
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa 2005
- Hansen M.T., Nohria N., Tierney T., *What's your strategy for managing knowledge?*, „Harvard Business Review” 1999, nr 77(2), s. 106
- Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998
- Hausner R., *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów*, Warszawa 1932
- Havelock E.A., *Przedmowa do Platona*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007
- Hetmański M., *Epistemologia informacji*, Copernicus Center Press, Kraków 2013
- Heussen B., *Die Anwaltsdichte in der Schweiz, Österreich und Deutschland im Verhältnis zu anderen Staaten – Ein internationaler Vergleich*, „Anwaltsrevue” 2006, nr 10
- Holzborn T., *Die Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert*, Teubner, Berlin 2003
- Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006 r., red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006
- Ingarden R.S., Urbanik K., *Information without probability*, „Colloquium Mathematicae” 1962, nr 9
- Jabłońska-Bonca J., Zieliński M., *Aspekty jawności prawa*, RPEiS 1988, nr 3
- Jabłońska-Bonca J., *Przesłanki stanowienia norm bez sankcji*, RPEiS 1984, nr 4
- Jabłońska-Bonca J., *W sprawie nie publikowanych aktów normatywnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Prawo” 1979, nr 7

- Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008
- Jakobson R., *Linguistics and Poetics* (w:), *Style in Language*, red. T. Sebeok, M.I.T. Press, Cambridge 1960
- Jamróz A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lipca 1994 r., SA/Łd 1024/94*, OSP 1995, nr 10, poz. 218
- Janowicz Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, nr 1
- Jędraszek M., *Źródła prawa: rozporządzenia. Terminowość wydawania aktów wykonawczych*, PL 2001, nr 2
- Kafri R., Levy M., Pilpel Y., *The regulatory utilization of genetic redundancy through responsive backup circuits*, „Proceedings of the National Academy of Sciences” 2006, t. 103, nr 31
- Kanarek B., Zieliński M., *Porządkująca faza wykładni prawa*, RPEiS 2001, nr 3
- Karpen H.U., *Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik*, Walter de Gruyter & Co, Berlin 1970
- Karpen U., *Die Verweisung im System horizontaler und vvertikaler Gewaltenteilung* (w:) *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, red. J. Rödig, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg–New York 1976
- Karwacka A., *O początkach prawa i wszystkich urzędów oraz o następstwie prawników. 2 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst–tłumaczenie–komentarz*, Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego 2003, nr 3.1
- Katz E., Lazarsfeld P.F., *Personal Influence: the Part Played by People in the Flow of Mass Communications*, Free Press, New York 1955
- Kavass I.I., Hood H.A., *Computerized legal databases: an international survey*, „International Journal of Legal Information” 1983, t. 11, z. 3–4
- Kern F., *Kingship and law in the middle ages*, Blackwell, Oxford 1939
- Kępiński M., Seweryński M., Zieliński A., *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, PL 2006, nr 1
- Klein M., *Die Neubekanntmachung von Gesetzen vor dem Hintergrund der staatlichen Konsolidierungspflicht*, Duncker & Humblot, Berlin 2010
- Kłodawski M., *Hipertekst a technika legislacyjna – o możliwości zmiany paradygmatu polskiego prawodawstwa* (w:) *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*, red. A. Samonek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012
- Kłodawski M., *Pleonazmy i analizy – wyrażenia redundantne pragmatycznie w języku prawnym* (w:) *Język współczesnego prawa*, red. A. Niewiadomski, E. Sztymelska, Wydawnictwo Koła Naukowego „Lingua Iuris”, Warszawa 2012
- Kłodawski M., *Trzy ujęcia nadmiarowości w polskim prawie stanowionym* (w:) *Rzeczywistość społeczna w badaniach młodych naukowców*, red. Z. Dziemianko, W. Stach, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Usług, Poznań, 2012
- Kmieciak Z., *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6
- Knyśiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004

- Kochanowski J., *Z zagadnień ogłoszenia ustawy karnej*, „*Studia Iuridica*” 1992, t. 19
- Kokoszcyński M., Wierczyński G., *System informacji prawnej w pracy sędziego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011
- Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2001
- Konopczyński W., *Liberum veto. Studium porównawczo-historyczne*, Kraków 1918
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007
- Kopoczyński T., *Systemy informacji prawnej w praktyce adwokata i radcy prawnego* (w:) *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006 r., red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006
- Kosowski J., *Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011
- Krajewski L., *O uchylaniu przepisów prawnych*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1934, nr 6 (opublikowany również (w:) *Zasady techniki prawodawczej*, praca zbior., Warszawa 1934)
- Kuglin J., *Poligrafia książki*, Ossolineum, Wrocław 1964
- Kupiszewski H., *Ignorantia iuris nocet*, „*Prawo Kanoniczne*” 1982, nr 1/2
- Kurcz I., *Psycholingwistyka. Przegląd problemów badawczych*, PWN, Warszawa 1976
- Kurowska H., Skorupka S., *Stylistyka polska. Zarys*, PWN, Warszawa 2001
- Lachner T.M., *Das Artikelgesetz*, Duncker&Humboldt, Berlin 2007
- Lalewicz J., *Podstawy funkcjonalnej typologii wypowiedzi* (w:) *Semantyka tekstu i języka*, red. M.R. Mayenowa, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 63
- Lasswell H., *The Structure and Function of Communication in Society* (w:) *The Communication of Ideas*, red. L. Bryson, Institute for Religious and Social Studies, New York 1948, s. 216
- Lehrl S., Fischer B., *The basic parameters of human information processing: Their role in the determination of intelligence*, „*Personality and Individual Differences*” 1988, t. 9, z. 5
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000
- Leśnik A., *Eufemizmy w tekstach polskich aktów prawnych*, RPEiS 2011, z. 4
- Lewandowska-Malec I., *Przepisy uchylające, reguły kolizyjne i klauzule niederożujące w prawie staropolskim*, „*Forum Prawnicze*” 2011, nr 3
- Lewin K., *Forces behind food habits and methods of change*, „*Bulletin of the National Research Council*” 1943, nr 108
- Lichocki J., *Przepisy określające wzajemne relacje pomiędzy ustawami w zakresie nienaruszania innych ustaw przez daną ustawę* (w:) *Rządowe Centrum Legislacji, Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul\\_15.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul_15.pdf)

- Llewellyn K.N., Hoebel E.A., *The Cheyenne Way. Conflict and Case Law in Primitive Jurisprudence Civilization of the American Indian Series*, University of Oklahoma Press 1941
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, PWN, Warszawa 1992
- Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 419/02*, OSP 2004, nr 7–8
- Łętowska E., *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PiP 2011, z. 7–8
- Łętowska E., *Sankcje w prawie cywilnym – zarys problemu*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 9
- Magda P., *Definiowanie w rozporządzeniu określeń zdefiniowanych w ustawie (w:) Rządowe Centrum Legislacji, Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/artukul\\_7.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/artukul_7.pdf)
- Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, LexisNexis, Warszawa 2006
- Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, LexisNexis, Warszawa 2006
- Martineau R.J., Salerno M.B., *Legal, Legislative, and Rule Drafting in Plain English*, Thomson/West, St. Paul 2005
- Mayer M.E., *Rechtsnormen und Kulturnormen*, Schletter, Wrocław 1903
- Mazur J., *Tytuł normatywnego aktu prawnego*, „Organizacja. Metody. Technika” 1988, nr 3
- McLuhan M., *Understanding Media: The Extensions of Man*, McGraw–Hill Book Company, Nowy Jork 1964 (wyd. pol.: *Wybór pism*, przeł. K. Jakubowicz, Wydawnictwa Artystyczne i Filmowe, Warszawa 1975)
- Mertens B., *Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004
- Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1983
- Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2000
- Miller G.A., *The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information*, „Psychological Review” 1956, nr 63
- Miller S.M., Huber R.V., *Historia Biblii. Dzieje powstania i odczytywania Pisma Świętego*, Warszawa 2005
- Mitchell M., Wightman S., *Typografia książki. Podręcznik projektanta*, d2d.pl, Kraków, 2012
- Mohyluk M., *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, nr 1/2
- Moysan H., *La codification à droit constant ne résiste pas à l'épreuve de la consolidation*, „Droit Administratif » 2002, nr 4
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2002
- Murphy J.E., *The duty of the government to make the law known*, „Fordham Law Review” 1982, nr 51
- Nowacki J., *„Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, z. 3

- Nowacki J., *Problem blankietowości przepisów zawierających klauzule generalne* (w:) *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, red. G. Skąpska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń [1992]
- Nowakowski T., *Idee areng dokumentów książek polskich do połowy XIII wieku*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Bydgoszcz 1999
- Ogonowska A., *Vademecum informacji o prawie Unii Europejskiej. Źródła i systemy informacyjne*, Zeszyty OIDE, Warszawa 2003
- Olson D.R., *Papierowy świat. Pojęciowe i poznawcze implikacje pisania i czytania*, przeł. M. Rakoczy, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010
- Olszewski H., *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763. Prawo – praktyka – programy*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 1966
- Ong W.J., *Oralność i piśmienność. Słowo poddane technologii*, wyd. 2, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011
- Palmirani M., *Legislative Change Management with Akoma-Ntoso*, w: *Legislative XML for the Semantic Web. Principles, Models, Standards for Document Management*, red. G. Sartor i in., Springer, Dordrecht–Heidelberg–London–New York 2011
- Paluch W., *Odsyłanie do «przepisów odrębnych» i przepisów określonych przedmiotowo* (w:) *Rządowe Centrum Legislacji, Dobre praktyki legislacyjne*, [http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul\\_20.pdf](http://www.rcl.gov.pl/zalaczniki/arttykul_20.pdf)
- Patryas W., *Definiowanie pojęć prawnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1997
- Peterson L.R., Peterson M.J., *Short-term retention of individual verbal items*, „Journal of Experimental Psychology” 1959, t. 58, nr 3
- Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, PWN, Warszawa 1960
- Petzel J., *CELEX – komputerowy system wyszukiwania informacji prawnej Wspólnot Europejskich*, PiP 1994, z. 12
- Pietruch-Reizes D., *Rozwój środków przekazu informacji o prawie*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1991
- Pietrzykowski T., *Podstawy prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów a problemy stosowania prawa*, LexisNexis, Warszawa 2011
- Podgórecki A., *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957
- Podgórecki A., Kurczewski J., Kwaśniewski J., Łoś M., *Poglądy społeczeństwa polskiego na moralność i prawo*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971
- Podgórecki A., *Zjawiska prawne w opinii publicznej. Rozwody, władza rodzicielska, procesy o zniesławienie wytaczane dziennikarzom. Studia socjologiczno-prawne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1964
- Poglądy społeczeństwa polskiego na stosowanie prawa*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978
- Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, red. E. Łętowska, K. Osajda, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008

- Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, red. G. Skąpska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń [1992]
- Preisner A., *Podstawy prawne i praktyka ogłaszania aktów normatywnych* (w:) *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005
- Rada Legislacyjna, *Stanowisko dotyczące zagadnień aktów wykonawczych*, PL 2002, nr 2
- Radbruch G., *Wstęp do prawoznawstwa*, przeł. C. Znamierowski, Warszawa 1924
- Radzewicz P., *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, PS 2002, nr 2
- Reibnitz E.W., *Uwagi nad układaniem Kodexów*, Rocznik Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Krakowskim połączonego 1818, t. III, s. 28
- Report of the Committee on Legal Bibliography*, „Law Library Journal” 1914, nr 7
- Rot H., *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, PiP 1978, nr 1
- Rozenkranz E., *Prawo salickie*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1990
- Rozmaryn S., *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w PRL*, PiP 1959, nr 1
- Rzewuski K., *Księgoznawstwo*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1991
- Safjan M., *Zdobywanie wiedzy o obowiązującym prawie zaczyna być już sztuką*, „Rzeczpospolita”, 17.02.2003
- Safjan M., Kurski J. (wywiad), *Zabraniam mówić „IV Rzeczpospolita”*, „Gazeta Wyborcza”, 4–5.11.2006
- Salken B.C., *To Codify or Not to Codify – That Is the Question: A Study of New York’s Efforts to Enact an Evidence Code*, „Brooklyn Law Review” 1992, t. 58, nr 3
- Saloni Z., *O użyciu skrótów w tekstach polskich*, „Polonica” 2010, nr XXX
- Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, red. M. Borucka-Arctowa, K. Pałeczki, Polpress, Kraków 2003
- Schneider H., *Gesetzgebung*, wyd. 3, C.F. Müller, Heidelberg 2002
- Schulz von Thun F., *Können Gesetzestexte verständlicher formuliert werden?* (w:) *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, red. J. Rüdiger, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York 1976
- Shannon C.E., *A Mathematical Theory of Communication*, „Bell System Technical Journal” 1948, nr 27 (lipiec i październik)
- Shannon C.E., Weaver W., *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, Urbana 1949
- Shoemaker P., Eichholz M., Kim E., Wrigley B., *Individual and routine forces in gatekeeping*, „Journalism & Mass Communication Quarterly” 2001, nr 78
- Siarkiewicz K., *Porządkowanie aktów normatywnych*, PiP 1970, nr 10
- Siewicz K., *Propozycja nowelizacji prawa autorskiego w zakresie działalności bibliotek*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej” 2013, z. 4
- Skąpska G., *Spoleczne podłoże postaw wobec prawa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1981



- Skąpska G., Czapska J., Kozłowska M., *Spoleczne role prawników: sędziów, prokuratorów, adwokatów*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989
- Słownik encyklopedyczny informacji, języka i systemów informacyjno-wyszukiwawczych, oprac. B. Bągor, Wydawnictwo Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2002
- Sojka M., *Kontakty obywateli z instytucjami wymiaru sprawiedliwości a ocena decyzji wydawanych przez te instytucje (w:) Poglądy społeczeństwa polskiego na stosowanie prawa*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978
- Sommer J., *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, nr 163
- Sojka-Zielińska K., *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Liber, Warszawa 2009
- Spoleczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, red. M. Borucka-Arctowa, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z nauk politycznych” 1990, nr 40
- Staats J.F., *Verweisung und Grundgesetz (w:) Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, red. J. Rödig, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg–New York 1976
- Stefaniuk M.E., *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009
- Stępień J., *O sztuce ustalania aktualnie obowiązującego stanu prawnego (w:) Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006 r.*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006
- Strause R.E.B., Benett A.R., Tully C.B., Bellis A.D., Fidell E.R., *How Federal Statutes Are Named*, „Law Library Journal” 2013, nr 105
- Studnicki F., *Cybernetyka i prawo*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1969
- Studnicki F., *Nowe środki udostępniania treści prawa pozytywnego jednostce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze”, z. 81, Kraków 1978
- Studnicki F., Łachwa A., Fall J., Stabrawa E., *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze”, z. 136, Kraków 1990
- Studnicki F., *Przeptyw wiadomości o normach prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze”, z. 22, Kraków 1965
- Studnicki F., *System tytułów w aktach normatywnych (w:) Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych ofiarowane Profesorowi Zygmuntowi Ziemińskiemu*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990
- Studnicki F., *Z teorii promulgacji (w:) Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Woltera*, red. M. Cieślak, Kraków 1959
- Svoboda W.R., *Current state of publication of legislation in the EU Member States*, <https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/OPOCE/ojf/Information/prod/data/pdf/copenhagen2005-currentstateofpublication-generalreport.pdf> [dostęp: 6.6.2014]
- Szpor A., *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003

- Szpor G., *Pojęcie informacji a zakres ochrony danych* (w:) *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2008
- Szwejkowska H., *Książka drukowana XV–XVIII wieku. Zarys historyczny*, PWN, Wrocław–Warszawa 1975
- Świadomość prawna robotników, red. M. Borucka-Arctowa, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974
- Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013
- Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, t. 13, *Prawo*, Londyn 1985
- Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty aktów podstawowych Unii Europejskiej*, wybór i wpraw. P. Błędzki, R. Bujalski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa–Kraków 2008
- Tulej M., *Orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a reguły wykładni prawa*, Difin, Warszawa 2012
- Turska A., *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, PiP 1957, nr 9
- Tworzenie prawa. Zbiór studiów*, Warszawa 1987
- Uruszczak W., *Sejm walny koronny 1506–1540*, Kraków 1980
- Van Hoecke M., *Law as Communication*, Hart Publishing, Oxford–Portland–Oregon 2002
- Vandendorpe C., *Od papirusu do hipertekstu. Eseje o przemianach tekstu i lektury*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008
- Warylewski J., *Komentarz do art. 81 ustawy o doradztwie podatkowym*, System Informacji Prawnej LEX, Sopot 2003 [dostęp: 5.05.2014]
- Whisner M., *What's in a Statute Name?*, „Law Library Journal” 2005, nr 97
- Wierczyńska K., Wierczyński G., *Ogłaszanie umów międzynarodowych jako warunek ich bezpośredniego stosowania – kilka uwag na marginesie polskiej praktyki*, *Studia Prawnicze* 2009, nr 3
- Wierczyński G., *Akty wewnętrznie obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, *GSP* 2014, t. XXXI
- Wierczyński G., *Glosa do wyroku TK: z dnia 14 lutego 2006 r., P 22/05 oraz z dnia 31 sierpnia 2006 r., K 25/06*, *PS* 2008, nr 1
- Wierczyński G., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11)*, *PS* 2012 nr 5
- Wierczyński G., Wiewiórowski W.R., *Informatyka prawnicza. Nowoczesne technologie informacyjne w pracy prawników i administracji publicznej*, wyd. 3, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
- Wierczyński G., *Instytucjonalne problemy polskiego procesu ustawodawczego i ich wpływ na jakość tworzonego w Polsce prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2010, nr 4
- Wierczyński G., *O wpływie nowelizacji upoważnienia ustawowego na obowiązywanie aktów wykonawczych – raz jeszcze*, PiP 2012, nr 6
- Wierczyński G., *„Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne*, PiP 2007, nr 2

- Wierczyński G., *Odzwierciedlanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w oficjalnej wersji tekstu ustawy* (w:) *Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013
- Wierczyński G., *Polska reforma ogłaszania prawa*, PS 2011, nr 5
- Wierczyński G., *Problemy z ujednoczeniem tekstu ustawy na przykładzie kodyfikacji cywilnych*, PL 2014, nr 1
- Wierczyński G., *Problemy z ustalaniem obowiązującego stanu prawnego na podstawie wybranych systemów informacji prawnej w Polsce* (w:) *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006 r., red. K. Grajewski, J. Warylewski, Wolters Kluwer Polska, Sopot 2006
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010
- Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008
- Wierczyński G., *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, PiP 2011, nr 4
- Wierczyński G., *Wpływ przeniesienia przepisu upoważniającego na obowiązywanie aktu wykonawczego wydanego na jego podstawie. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lutego 2009 r.*, II SA/Go 832/08, GSP–PO 2009, nr 2
- Wierczyński G., *Wpływ zmiany organu upoważnionego do wydania rozporządzenia na obowiązywanie tego rozporządzenia. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2009 r.*, I OSK 495/09, GSP–PO 2010, nr 1
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008
- Wit E.C., Gillette M., *What is Linguistic Redundancy?*, Technical Report, Chicago 1999, <http://www.math.rug.nl/~ernst/linguistics/redundancy3.pdf> [dostęp: 31.10.2013]
- Wojciechowski M., *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów aktów normatywnych*, RPEiS 2003, nr 4
- Wojciechowski M., *Pewność prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014
- Woleński J., *Z zagadnień analitycznej filozofii prawa*, wyd. 2, Aureus, Kraków 2012
- Wronkowska S., *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lipca 1994 r.*, SA/Łd 1024/94, PiP 1996, nr 3
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012
- Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki* (w:) *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005
- Wronkowska S., *Niektóre problemy eliminowania norm z systemu prawnego* (w:) *Tworzenie prawa: zbiór studiów*, red. J. Mazur, Warszawa 1987

- Wronkowska S., *Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych i ich wpływ na funkcjonowanie porządku prawnego*, PL 2002, nr 2
- Wronkowska S., *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, PiP 1976, z. 10
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 1982
- Wronkowska S., *Publikacja aktów normatywnych – Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym (w:) Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin Profesor Marii Boruckiej-Arctowej*, red. G. Skąpska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń [1992]
- Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, PS 2001, nr 5
- Wronkowska S., Hermann M., Łyszowska A., *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego (w:) Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej (w:) Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Ars boni et aequi, Poznań 2001
- Wronkowska S., *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, PiP 1991, z. 8 (opublikowane również jako: *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym (w:) Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992)
- Wróbel W., *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla kształtu legislacyjnego tekstu jednolitego ustawy – problematyka intertemporalna (w:) Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013
- Wróbel W., *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze, Kraków 2003
- Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948
- Wróblewski J., *Aksjologia, teoria i praktyka informatyki prawniczej (w:) Prawne problemy systemów informatycznych. Materiały z Konferencji Informatyki Prawniczej*, t. 1, Wrocław 1976
- Wróblewski J., „Kradzież z włamaniem”. *Z zagadnień rozumienia tekstów prawnych*, RPEiS 1966, z. 3
- Wróblewski J., „Niskie pobudki a silne wzruszenie”. *Z zagadnień rozumienia tekstów prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego Nauki humanistyczno-społeczne” 1966, z. 47
- Wróblewski J., *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 1986, nr 36
- Wróblewski J., *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego Nauki humanistyczno-społeczne” 1964, z. 35

- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1990
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985
- Wróblewski J., *Zagadnienie jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawnych*, PiP 1966, z. 3
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1989
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006
- Zającki M., *O niezgodności aktu wykonawczego z ustawą*, PiP 2011, nr 12
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008
- Zaręba P., *Ustalanie zbioru obowiązujących przepisów prawnych (niektóre trudności oraz ich przyczyny)* (w:) *Tworzenie prawa: zbiór studiów*, red. J. Mazur, Warszawa 1987
- Zaręba P., *Utrata mocy obowiązującej przepisów prawnych*, Warszawa 1987
- Zasady techniki prawodawczej*, pr. zbior., Warszawa 1934
- Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, ABC, Warszawa 2003
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Dyrektywy i sposób ich wypowiedania*, Polskie Towarzystwo Semiotyczne, Warszawa 1992
- Zieliński M., *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 1972
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012
- Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969, nr 4
- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995
- Ziemiński Z., *Próba empirycznego badania świadomości prawnej*, RPEiS 1963, nr 3
- Ziemiński Z., *Przepis prawny a norma prawna*, RPEiS 1960, nr 1
- Zirk-Sadowski M., *Rozumienie ocen w języku prawnym*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Łódź 1984
- Zirk-Sadowski M., *Wyrażenia wieloznaczne a oceny w języku prawnym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, t. 27
- Zubik M., *Wielkości statystyczne w systemie prawa określonym przez Konstytucję z 1997 r.*, PS 2011 nr 5
- Żabicka-Kłopotek M., *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, PS 2006, nr 3, s. 29
- Żukowski K., *Problemy stanowienia prawa ustrojowego administracji państwowej* (w:) *Legislacja administracyjna*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993

## 2. Wykaz urzędowych zbiorów i podręczników techniki prawodawczej

- Bundeskanzleramt, *Handbuch der Rechtssetzungstechnik, Teil 1: Legistische Richtlinien 1990*, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=1656> [dostęp: 12.08.2013]
- Bundesministerium der Justiz, *Empfehlungen zur Ausgestaltung von Straf- und Bußgeldvorschriften im Nebenstrafrecht*, wyd. 2, Bundesanzeiger Verlag, Köln 1999
- Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, wyd. 3, Bundesanzeiger Verlag, Berlin 2008, <http://hdr.bmj.de> [dostęp: 12.08.2013]
- Bundesministerium der Justiz, *Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen*, 2007, [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_12112007\\_IVA7926057412802007.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_12112007_IVA7926057412802007.htm) [dostęp: 20.09.2013]
- Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, July 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation> [dostęp: 20.02.2014]
- Gesellschaft für deutsche Sprache, *Fingerzeige für die Gesetzes- und Amtssprache*, wyd. 11, Quelle & Meyer 1998
- Guide de légistique*, wyd. 2, <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique> [dostęp: 12.08.2013]
- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 99 (OL. 2048/2) z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń (Dz. Urz. MSW z 1929 r. Nr 7, poz. 147)
- Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad oraz rekomendacji dla technicznego formułowania tekstów prawnych (*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*), Gazzetta Ufficiale Della Repubblica Italiana, nr 97, s. 56
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)
- Rządowe Centrum Legislacji, *Dobre praktyki legislacyjne*, <http://www.rcl.gov.pl>
- The Law Commission and The Scottish Law Commission, *Statute Law Revision: Fifteenth Report, Draft Statute Law (Repeals) Bill*, <http://www.bailii.org/ew/other/EWLC/1995/233.pdf> [dostęp: 14.08.2013]
- Uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310)
- Unia Europejska, *Międzyinstytucjonalny przewodnik redakcyjny*, Bruksela–Luksemburg, 2011
- Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego*, Luksemburg 2008, [http://eur-lex.europa.eu/pl/techleg/pdf/2007\\_6655.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pl/techleg/pdf/2007_6655.pdf) [dostęp: 12.08.2013]
- Zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Warszawa 1961
- Zarządzenie nr 563/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Warszawa 1939

### 3. Wykaz aktów prawnych

#### Prawo krajowe

- Konstytucja Sejmu Walnego w Radomiu z dnia 3 maja 1505 r. o nowych ustawach publicznych wprowadzanych w życie poprzez urzędowe ogłoszenie (*De constitutionibus novis per proclamationem publicandis*), *Volumina Constitutionum*, t. I, v. 1, red.: W. Uruszczak, S. Grodziski, I. Dwornicka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 138
- Konstytucja z dnia 15 stycznia 1591 r. – zniesienie niektórych konstytucji Seymu przeszłego, *Volumina Constitutionum*, t. II, v. 2, red.: W. Uruszczak, S. Grodziski, I. Dwornicka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 180
- Ustawa Konstytucyjna Xięstwa Warszawskiego, *Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego]* z 1810 r., t. I, nr 1, s. II
- Kodeks Napoleona z przepisami*, Warszawa 1808
- Ustawa przechodnia [do Kodeksu Napoleona], *Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego]* z 1809 r., t. II, nr 14, s. 84
- Dekret z dnia 8 listopada 1812 r. w sprawie druku *Dziennika Praw Księstwa Warszawskiego* oraz o jego urzędowych odbiorcach i prenumeratorach, [Księstwa Warszawskiego] z 1812 r., t. IV, nr 47, s. 407
- Postanowienie Namiestnika z dnia 16 stycznia 1816 r. [„organizujące *Dziennik Praw*, i przepisujące sposób ogłaszania Prawa”], *Dziennik Praw [Królestwa Polskiego]* z 1816 r., t. I, nr 2, s. 106
- Postanowienie Namiestnika z dnia 24 sierpnia 1816 r. [w sprawie „wyznaczenia deputacyi do ułożenia projektu Ustaw Administracyi leśney”], *Dziennik Praw [Królestwa Polskiego]* z 1816 r., t. II, nr 8, s. 9
- Kodex Cywilny Królestwa Polskiego, *Dziennik Praw [Królestwa Polskiego]* z 1825 r., t. X, nr 41, s. 3
- Prawo przechodnie [do Kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego], *Dziennik Praw [Królestwa Polskiego]* z 1825 r., t. X, nr 41, s. 291
- Prawo względem zmiany artykułu 127 Prawa Seymowego o hypotekach z roku 1818, oraz względem dowodów legitymacyi przez świadków, *Dziennik Praw [Królestwa Polskiego]*, z 1830 r., t. XIII, nr 51, s. 116
- Ukaz carski z dnia 27 maja (8 czerwca) 1862 roku [„określający Władzę Namiestniczą i zakres Władzy Cywilnej w Królestwie Polskiem”], *Dziennik Praw [Królestwa Polskiego]* z 1862 r., t. LX, nr 180, s. 5
- Ukaz carski z dnia 2 marca (19 lutego) 1864 r. [„o urzędzeniu włościan”], *Dziennik Praw [Królestwa Polskiego]* z 1864 r., t. LXIV, nr 187, s. 5
- Zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r., Dz. U. Nr 63, poz. 371 ze zm.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania *Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, *Dziennik Praw Państwa Polskiego* Nr 66, poz. 400 ze zm.
- Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz. U. Nr 65, poz. 395 ze zm.

- Ustawa z dnia 2 lipca 1920 r. o zwalczaniu lichwy wojennej, Dz. U. 1920, nr 67, poz. 449 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 1922 r. w przedmiocie zmian w ustawie z dnia 2 lipca 1920 r. o zwalczaniu lichwy wojennej, Dz. U. Nr 69, poz. 618
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o oznakach, chorągwiach i pieczęciach, tekst jedn.: Dz. U. z 1939 r. Nr 2, poz. 8
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1928 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 68, poz. 423 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 stycznia 1936 r. o utworzeniu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Belwedercze, Dz. U. Nr 4, poz. 27
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r. o nieważności aktów prawnych władz okupacyjnych, Dz. U. Nr 102, poz. 1006 ze zm.
- Dekret z dnia 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego, Dz. U. Nr 11, poz. 57
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1946 r. w sprawie ograniczenia spożycia potraw mięsnych w przedsiębiorstwach przemysłu gastronomicznego i gospodniego oraz ograniczenia obrotu handlowego mięsem i jego przetworami, pochodzącymi z uboju zwierząt rzeźnych, Dz. U. Nr 9, poz. 68
- Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, tekst jedn.: Dz. U. z 1989 r. Nr 52, poz. 310 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 2 kwietnia 1962 r. w sprawie zadrzewiania gruntów i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie kolei oraz urządzania i utrzymania zasłon odśnieżnych i pasów ochronnych przeciwpożarowych, Dz. U. Nr 26, poz. 124
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 297 ze zm.



- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 635 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 637 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin, Dz. U. Nr 23, poz. 99 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.
- Obwieszczenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 21 marca 1994 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. Nr 49, poz. 196 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 213, poz. 1376 ze zm.
- Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego, Dz. U. Nr 15, poz. 64
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

- Uchwała Rady Ministrów nr 41/99 z dnia 11 maja 1999 r. w sprawie uznania niektórych nie publikowanych uchwał Rady Ministrów i jej organów za nieobowiązujące (niepublikowana)
- Uchwała Rady Ministrów nr 42/99 z dnia 11 maja 1999 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych nie publikowanych uchwał Rady Ministrów i jej organów (niepublikowana)
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 194
- Ustawa z dnia 1 marca 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, Dz. U. Nr 28, poz. 301
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, Dz. U. Nr 55, poz. 476 ze zm.
- Zarządzenie Nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji, M.P. Nr 27, poz. 448 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Dz. U. Nr 139, poz. 1167 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji, Dz. U. Nr 169, poz. 1386 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 213, poz. 2081
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, Dz. U. Nr 232, poz. 2319 ze zm.
- Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2004 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Międzynarodowego Prawa Humanitarnego, M.P. Nr 23, poz. 402 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie Zespołu do Spraw Jakości Regulacji Prawnych, M.P. Nr 46, poz. 633
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2007 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego, Dz. U. Nr 69, poz. 452
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 404 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1620
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym, Dz. U. Nr 247, poz. 1652 ze zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania, Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 21
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych, Dz. U. Nr 289, poz. 1699
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, Dz. U. poz. 856
- Ustawa z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 941
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. poz. 977 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową, Dz. U., poz. 1014 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2014 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego, Dz. U. poz. 1471

### Prawo międzynarodowe

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439

### Prawo europejskie

Dyrektywa 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa, Dz. Urz. WE L nr 372, s. 31

Jedenasta Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. dotycząca wymogów ujawniania informacji odnośnie do oddziałów utworzonych w Państwie Członkowskim przez niektóre rodzaje spółek podlegające prawu innego państwa, Dz. Urz. UE. L Nr 395, s. 36 ze zm.

Decyzja Rady z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, Dz. Urz. UE L Nr 224, s. 19, polskie wydanie specjalne rozdział 3, tom 10, s. 128

Dyrektywa 97/7/WE z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość, Dz. Urz. WE L nr 144, s. 19 ze zm.

Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego, Dz. Urz. UE L nr 178, s. 1

Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 20 lipca 2000 r. w sprawie organizacji i działania Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. UE L Nr 183, s. 12, polskie wydanie specjalne rozdział 1, tom 3, s. 181

Dyrektywa 2001/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych, Dz. Urz. UE L Nr 194, s. 26 ze zm.

Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. Urz. UE.L. Nr 345, s. 90

Traktat o funkcjonowaniu UE, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

Rozporządzenie Rady (Euratom) Nr 300/2007 z dnia 19 lutego 2007 r. ustanawiające instrument współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego, Dz. Urz. UE L Nr 81, s. 1

Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 167/2013 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów rolniczych i leśnych, Dz. Urz. UE L Nr 60, s. 1

## Prawo francuskie

- Dekret nr 48–800 z dnia 10 maja 1948 r. w sprawie komisji do spraw kodyfikacji i uproszczenia przepisów ustawowych i reglamentacyjnych, *Journal officiel*, s. 4627
- Ustawa nr 58–346 z dnia 3 kwietnia 1958 r. w sprawie stosowania wybranych kodeksów, *Journal officiel*, s. 3326
- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., *Journal officiel*, s. 9151 ze zm.
- Ustawa nr 71–1130 z dnia 31 grudnia 1971 o reformie niektórych zawodów sądowych i prawniczych, *Journal officiel* z 1972 r., s. 131 ze zm.
- Dekret nr 89–403 z dnia 2 czerwca 1989 r. o utworzeniu najwyższej rady języka francuskiego i delegacji generalnej do spraw języka francuskiego i języków Francji, *Journal officiel*, s. 7729 ze zm.
- Dekret nr 89–647 z dnia 12 września 1989 r. w sprawie składu i funkcjonowania Wyższej Komisji Kodyfikacyjnej, *Journal officiel*, s. 11560
- Dekret nr 91–1197 z dnia 27 listopada 1991 r. w sprawie organizacji zawodu adwokata, *Journal officiel* nr 277, s. 15502 ze zm.
- Zarządzenie premiera z dnia 6 lipca 1999 r. w sprawie utworzenia strony *Légifrance*, *Journal officiel*, s. 10406
- Ustawa nr 99–1071 z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie upoważnienia rządu do przejmowania, w drodze ordonansów, przepisów ustawowych z wybranych kodeksów, *Journal officiel*, s. 19040
- Dekret nr 2002–1064 z dnia 7 sierpnia 2002 r. w sprawie publicznego udostępniania prawa w internecie, *Journal officiel*, s. 13655
- Zarządzenie premiera z dnia 9 października 2002 r. w sprawie strony internetowej *Légifrance*, *Journal officiel*, s. 16801.
- Ustawa nr 2003–591 z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie upoważnienia rządu do upraszczania prawa, *Journal officiel*, s. 11192
- Ustawa nr 2004–1343 z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie upraszczania prawa, *Journal officiel*, s. 20857
- Ustawa nr 2007–1787 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie upraszczania prawa, *Journal officiel*, s. 20639
- Decyzja Krajowej rady adwokackiej z dnia 16 maja 2008 r., *Journal officiel* nr 176, s. 12217, tekst nr 24
- Ustawa nr 2009–526 z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie upraszczania prawa i usprawniania procedur, *Journal officiel*, s. 7920
- Dekret nr 2010–31 z 11 stycznia 2010 r. o utworzeniu zarządu informacji prawnej i administracyjnej *Journal officiel*, nr 9, tekst nr 1

## Prawo niemieckie

- Kodeks cywilny z 18 sierpnia 1896 r., tekst jedn.: *Bundesgesetzblatt* I, nr 2, s. 42 (257)
- Ustawa z 6 maja 1933o konfiskowaniu majątków komunistycznych, *Reichsgesetzblatt* I, s. 239
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949, *Bundesgesetzblatt*, s. 1 ze zm.
- Ustawa z 1 sierpnia 1959 r. o adwokatach (*Bundesrechtsanwaltsordnung*), *Bundesgesetzblatt* III, poz. 303–8, ze zm.
- Ustawa z 10 lipca 1958 o zbiorze prawa federalnego, *Bundesgesetzblatt* I, nr 22, s. 437
- Ustawa z 28 grudnia 1968 o zakończeniu prac zbiorem prawa federalnego, *Bundesgesetzblatt* I, nr 98, s. 1451
- Wspólny Regulamin ministerstw federalnych, [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile) [dostęp: 28.10.2013]

## Prawo austriackie

- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 (w wersji z 1929 r.), tekst jedn.: *Bundesgesetzblatt* 1930, s. 1 ze zm.
- Ustawa z 21 listopada 2003 o reformie ogłaszania aktów prawnych, *Bundesgesetzblatt* I z 2003 r., poz. 100

## Akty normatywne innych państw

- An Act to facilitate the Citation of sundry Acts of Parliament* z 20 maja 1896 r., krótki tytuł: *The Short Titles Act, 1892 (The Public General Acts passed in the fifty-fifth and fifty-sixth years of the reign of Her Majesty Queen Victoria, HMSO, Londyn 1892, s. 12*
- An Act to facilitate the Citation of sundry Acts of Parliament* z 20 lipca 1896 r., krótki tytuł: *The Short Titles Act 1896 (The Law Reports. The Public General Statutes, tom 34, s. 13*
- Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, nr 298 ze zm.
- Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978, *Boletin Oficial del Estado*, nr 311, s. 29313 ze zm.
- Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., *Sbírka zákonů České republiky* z 1993 r., nr 1, poz. 1 ze zm.
- United States Code (Code of Laws of the United States of America)*. dostępny na stronie: <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionUSCode.action?collectionCode=USCODE>; data dostępu: 20.06.2014.

## 4. Wykaz orzeczeń

### Orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego

- Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2  
Orzeczenie TK z dnia 16 czerwca 1986 r., U 3/86, OTK 1986, nr 1, poz. 4  
Orzeczenie TK z dnia 29 października 1986 r., U 2/86, OTK 1986, nr 1, poz. 5  
Orzeczenie TK z dnia 20 października 1986 r., P 2/86, OTK 1986, nr 1, poz. 6  
Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, nr 1, poz. 1  
Orzeczenie TK z dnia 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, OTK 1987, nr 1, poz. 3  
Orzeczenie TK z dnia 19 października 1988 r., Uw 4/88, OTK 1988, nr 1, poz. 5.  
Orzeczenie TK z dnia 19 października 1988 r., Uw 4/88, OTK 1988, nr 1, poz. 5  
Orzeczenie TK z dnia 22 lutego 1989 r., U 19/89, OTK 1989, nr 1, poz. 11  
Orzeczenie TK z dnia 5 kwietnia 1989 r., Uw 20/88, OTK 1989, nr 1 poz. 12  
Postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 r., W 3/90, OTK 1991, nr 1, poz. 27  
Postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 r., S 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 30  
Uchwała TK z dnia 29 stycznia 1992 r., W 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 20  
Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r. SK 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36.  
Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11  
Orzeczenie TK z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12  
Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., K 5/96, OTK 1996, nr 4, poz. 30  
Orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2  
Orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 35  
Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29  
Orzeczenie TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99  
Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 10  
Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72  
Wyrok TK z dnia 15 listopada 1999 r., U 8/98, OTK 1999, nr 7, poz. 157  
Wyrok TK z dnia 7 grudnia 1999 r., K 6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 160  
Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165  
Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3  
Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2  
Postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., K 4/99, OTK 2000, nr 2, poz. 65  
Postanowienie TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., P 14/99, OTK 2000, nr 3, poz. 90  
Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138  
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141  
Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144  
Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256  
Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51  
Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217  
Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90  
Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, OTK-A 2003, nr 1, poz. 3  
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13

Wyrok TK z dnia 19 maja 2003 r., K 39/01, OTK-A 2003, nr 5, poz. 40  
Wyrok TK z dnia 14 lipca 2003 r., K 35/01, OTK-A 2003, nr 6, poz. 64  
Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21  
Wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., SK 24/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 25  
Postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r., Ts 216/04, OTK-B 2006, nr 2, poz. 87  
Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 64  
Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92  
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133  
Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 42  
Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.  
Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., P 6/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 81  
Wyrok TK z dnia 31 sierpnia 2006 r., K 25/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 96  
Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., SK 15/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 106  
Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147  
Wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., K 47/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 153.  
Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27  
Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK-A 2007, nr 4, poz. 37  
Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72  
Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., SK 17/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 78  
Wyrok TK z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110  
Wyrok TK z dnia 19 listopada 2009 r., K 62/07, OTK-A 2009, nr 10, poz. 149.  
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 115

#### Orzeczenia polskiego Sądu Najwyższego

Uchwała SN z dnia 17 grudnia 1988 r., VI KZP 9/88, OSNKW 1989, nr 1, poz. 1  
Uchwała SN z dnia 7 września 1995 r., I PZP 23/95, OSNP 1996, nr 5, poz. 73  
Uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8  
Uchwała SN z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 24  
Uchwała SN z dnia 20 czerwca 2000 r., I KZP 16/00, OSNKW 2000, nr 7–8, poz. 60  
Uchwała SN z dnia 28 września 2000 r., III ZP 21/00, OSNP 2001, nr 2, poz. 30  
Uchwała SN z dnia 30 stycznia 2001 r., I KZP 50/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 16  
Wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2003 r., III KRN 2/03, LEX nr 78403  
Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., I KZP 8/03, OSNKW 2003, nr 5–6, poz. 41  
Uchwała SN z dnia 29 stycznia 2004 r., I KZP 39/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 13  
Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 28/04, OSNP 2005, nr 3, poz. 47  
Wyrok SN z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 137  
Uchwała SN z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42  
Uchwała SN z dnia 20 lipca 2005 r. I KZP 18/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 74  
Uchwała SN z dnia 1 marca 2007 r., III CZP 94/06, OSNC 2007, nr 7–8, poz. 95  
Uchwała SN z dnia 18 kwietnia 2007 r., III CZP 139/06, OSNC 2007, nr 11, poz. 159  
Uchwała SN z dnia 20 czerwca 2007 r. III CZP 50/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 83  
Wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07, LEX nr 391825



Uchwała SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 15/08, OSNKW 2008, nr 7, poz. 54  
Uchwała SN z dnia 18 maja 2011 r., III PZP 1/11, LEX nr 787400

### Orzeczenia polskich sądów administracyjnych

- Wyrok NSA z dnia 25 lutego 1983 r., II SA 1904/82, OSP 1983, z. 12, poz. 271  
Wyrok NSA w Łodzi z dnia 6 lipca 1994 r., SA/Łd 1024/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 159  
Wyrok NSA z dnia 3 marca 1999 r., IV SA 1960/98, LEX nr 47297  
Wyrok NSA z dnia 30 października 2000 r., OSA 3–4/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 46  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2002 r., II SA 3301/02, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 5, s. 195  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 419/02, OSP 2004, z. 7–8, poz. 90  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 września 2004 r., OSK 247/04, ONSAiwsa 2004, nr 2, poz. 30  
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 września 2004 r., OSK 250/04, „Prokuratura i Prawo – Orzecznictwo”, 2004, nr 11–12, s. 44  
Wyrok NSA z dnia 1 września 2005 r., I OSK 284/05, LEX nr 207961  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, OwSS 2005, nr 2, poz. 43  
Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2005 r., FSK 2626/04, LEX nr 189767  
Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2005 r., FSK 2627/04, LEX nr 187559  
Postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., I OSK 928/05, LEX nr 167166  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2006 r., III SA/Wa 1453/05, LEX nr 233425  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2006 r., III SA/Wa 2592/05, LEX nr 233431  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lutego 2006 r., III SA/Kr 1302/05, CBOSA  
Uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06, ONSAiwsa 2006, nr 3, poz. 71  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 37/06, LEX nr 435567  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 10/06, LEX nr 221747  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2006 r., I SA/Wr 1057/06, LEX nr 308405  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2006 r., I SA/Wr 1058/06, LEX nr 389681  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 stycznia 2007 r., II SA/Sz 1180/06, CBOSA  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2007 r., II SA/Gd 436/07, CBOSA  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2007 r., IV SA/Wa 1954/07, CBOSA  
Uchwała NSA z dnia 17 grudnia 2007 r., I FPS 5/07, ONSAiwsa 2008, nr 2, poz. 22  
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2008 r., II FSK 1464/06, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2008, nr 4, poz. 52  
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 lutego 2008 r., II SA/Rz 706/07, CBOSA  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2008 r., III SA/Kr 49/08, CBOSA  
Wyrok NSA z dnia 5 września 2008 r., I FSK 1032/07, LEX nr 492429  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2010 r., I SA/Ol 748/09, LEX nr 559493  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 czerwca 2010 r., I SA/Ol 331/10, LEX nr 648310  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 września 2010 r., II SA/Kr 734/10, LEX nr 863901  
Wyrok NSA z dnia 3 marca 2011 r., I OSK 640/10, LEX nr 1079793

Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., I OSK 1423/10, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 27 września 2011 r., I GSK 480/10, LEX nr 1068240

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 października 2011 r., VI SA/Wa 1315/11, LEX nr 1155517

#### Orzeczenia polskich sądów apelacyjnych

Wyrok SA w Warszawie w z dnia 13 lutego 2002 r., III APo 15/01, LEX nr 81879

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2004 r., III APo 1/03, LEX nr 518046

Postanowienie SA w Poznaniu z dnia 27 lipca 2006 r., III APa 38/06, LEX nr 518045

Postanowienie SA w Poznaniu z dnia 24 września 2009 r., III APa 13/09, LEX nr 518047

#### Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wyrok ETPCz z dnia 26 kwietnia 1979 r., w sprawie *Sunday Times* przeciwko Wielkiej Brytanii, 6538/74, LEX nr 80817

Wyrok ETPCz z dnia 25 listopada 1999 r., w sprawie *Hashman i Harrup* przeciwko Wielkiej Brytanii, 25594/94, LEX nr 76932

#### Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości (Unii Europejskiej)

Wyrok TS z dnia 4 lipca 1963 r., 24/62 Niemcy przeciwko Komisji, *European Court Reports*, s. 63.

Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06, *Skoma-Lux s.r.o.*, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2007, nr 12A, część I, s. 10841

#### Pozostałe orzeczenia

Orzeczenie (francuskiej) Rady Stanu z dnia 28 czerwca 1974 r., w sprawie *Charmason*, nr 79473, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETA-TEXT000007642878>

Wyrokiem Sądu Apelacyjnego dla Dystryktu Columbia z dnia 24 marca 1970 r. *United States of America v. Ronald L. Casson*, Federal Reporter (Second Series) 1970, nr 434, s. 415 (434 F.2d 415), LEXIS 10177

Wyrok (niemieckiego) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 1970 r., 2 BvR 618/68, BVerfGE [*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*] nr 29, s. 198

Wyroku (niemieckiego) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1981 r., 1 BvR 640/80, BVerfGE [*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*] nr 58, s. 257

Orzeczenie (austriackiego) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 1990 r., G81/90, G82/90, G115/90, V179/90, V180/90, V197/90, *Verfassungssammlung* 1990 r., 12/420

Decyzja (francuskiej) Rady Konstytucyjnej nr 99-421 DC z dnia 16 grudnia 1999, *Journal officiel*, s. 19041

Postanowienie (niemieckiego) Federalnego Trybunału Finansowego z dnia 6 września 2006 r., XI R 26/04, *Bundessteuerblatt* 2007, część II, s. 167

## Spis wykresów

1. Wizyty w serwisie <i>Légifrance</i> w latach 2010–2013 .....	258
2. Strony wyświetlone w serwisie <i>Légifrance</i> w latach 2010–2013 .....	259
3. Połączenia telefoniczne z francuskim numerem 3939 w latach 2010–2013 .....	267
4. Porady prawne udzielone przez Państwową Inspekcję Pracy w latach 2002–2013 .....	268
5. Porady udzielone przez powiatowych i miejskich rzeczników praw konsumentów w latach 2008–2012 .....	269
6. Pytania do infolinii Krajowej Informacji Podatkowej w latach 2010–2013 .....	269
7. Indywidualne interpretacje podatkowe udzielone w latach 2009–2013 .....	271
8. Korzystanie z poszczególnych źródeł informacji o prawie przez respondentów badań przeprowadzonych w 2013 r. ....	276
9. Ocena dostępności źródeł informacji o prawie przez respondentów badań przeprowadzonych w 2013 r. ....	276
10. Ocena przydatności źródeł informacji o prawie przez respondentów badań przeprowadzonych w 2013 r. ....	277
11. Ocena wiarygodności źródeł informacji o prawie przez respondentów badań przeprowadzonych w 2013 r. ....	277

## Załącznik. Wyniki badań ilościowych przeprowadzonych w 2013 r.

Analizowane zagadnienia i typy odpowiedzi	RAZEM	Płeć		Wiek					Wykształcenie				Dochód netto gospodarstwa domowego				Status zawodowy										Korzystanie z internetu				Wielkość miejsca zamieszkania				
		mężczyzna	kobieta	15-29	30-39	40-49	50-59	60 i więcej	podstawowe	zasadnicze zawodowe	średnie	wyższe	do 2000 PLN	2000-2999 PLN	3000-4499 PLN	4500 PLN i więcej	dyrektor/kierownik/ właściciel	pracownicy umysłowi wyższego szczebla	pozostali pracownicy umysłowi	robotnicy wykwalifikowani	robotnicy niekwalifikowani	rolnicy	gospodynie domowe	studenci/uczniowie	emeryci/renciści	bezrobotni	prawie codziennie	przynajmniej raz na miesiąc	rzadziej lub nie korzysta	wieś	miasto	do 50 000 mieszkańców	do 500 000 mieszkańców	powyżej 500 000 mieszkańców	
<b>1. Korzystanie ze źródeł informacji o prawie</b>																																			
<b>1.1. Dzienniki urzędowe np. Dziennik Ustaw</b>																																			
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113	
Nigdy nie korzystała(a)m	83	84	83	89	80	77	82	85	96	90	82	53	87	89	86	74	73	47	67	89	100	85	94	97	86	88	76	86	90	88	80	82	85	65	
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	7	6	7	3	5	10	7	10	3	8	6	12	6	6	5	9	7	11	10	5	0	11	3	0	11	4	5	7	8	5	8	5	5	18	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	3	4	3	4	5	1	4	2	0	1	6	7	3	4	4	3	7	11	3	3	0	2	1	3	2	3	5	3	1	3	4	5	2	6	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	3	2	3	2	6	6	1	0	0	1	2	14	3	1	4	4	10	8	11	2	0	0	1	0	1	2	5	3	1	3	3	2	2	7	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	4	4	4	2	5	5	5	2	1	1	4	13	2	1	2	9	3	22	9	1	0	2	2	0	1	4	8	1	1	1	6	5	6	4	
<b>1.2. Gazety codzienne</b>																																			
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113	
Nigdy nie korzystała(a)m	66	67	65	73	52	67	62	70	82	68	64	39	77	68	63	60	47	41	52	58	79	77	84	84	70	71	58	65	75	69	64	68	65	52	
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	9	7	10	6	9	7	10	11	5	10	8	12	6	7	11	10	9	9	11	12	11	7	0	1	10	10	10	8	8	9	9	9	6	14	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	5	5	6	4	7	3	6	6	4	6	5	9	3	6	6	5	5	7	8	5	1	6	5	3	6	3	5	4	6	5	5	4	5	7	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	8	7	8	7	14	8	9	3	3	6	10	12	4	8	7	11	14	16	7	10	9	7	10	3	4	3	9	11	4	7	8	4	10	12	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	12	14	11	10	18	14	12	10	6	9	13	27	10	12	13	14	24	27	21	15	0	2	1	8	9	13	17	12	8	9	14	15	14	14	
<b>1.3. Tygodniki opinii</b>																																			
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113	
Nigdy nie korzystała(a)m	81	82	80	85	69	81	83	83	88	87	78	64	87	83	77	80	72	66	73	75	96	90	87	88	84	87	75	82	86	83	80	79	83	74	
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	5	5	4	3	7	5	3	7	6	3	4	9	4	5	5	5	9	7	5	4	3	6	0	2	7	2	5	5	5	6	4	2	6	7	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	3	2	4	4	3	4	4	3	2	3	4	6	3	2	4	4	1	4	4	5	1	0	3	3	3	4	4	2	3	2	4	6	2	6	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	5	4	6	3	10	4	7	3	2	4	7	7	3	6	7	4	9	6	7	8	0	2	10	4	3	2	6	8	2	6	4	4	4	5	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	6	6	5	5	11	5	4	4	2	3	7	14	4	4	7	8	9	16	11	7	0	2	0	4	3	6	10	3	3	3	8	10	5	8	
<b>1.4. Prasa branżowa/prawnicza</b>																																			
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113	
Nigdy nie korzystała(a)m	89	89	90	95	81	88	88	91	96	93	89	69	94	93	90	82	69	64	88	93	92	94	97	98	93	92	83	93	94	92	88	91	88	79	
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	3	3	3	1	5	2	5	4	2	2	2	10	3	3	3	4	10	6	4	2	8	2	3	0	4	1	3	4	3	2	4	2	4	9	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	3	2	3	2	4	3	4	1	0	2	3	5	1	2	1	6	7	7	2	3	0	2	1	0	1	4	5	1	1	1	3	3	4	3	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	3	3	2	1	6	5	2	1	0	1	3	8	1	1	3	5	8	12	2	2	0	1	0	1	0	2	5	1	1	3	2	1	1	6	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	2	3	2	1	4	3	2	3	1	1	2	8	1	1	3	4	6	11	4	1	0	0	0	1	2	1	4	1	1	1	3	3	3	3	
<b>1.5. Magazyny/czasopisma/prasa kobieca</b>																																			
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113	
Nigdy nie korzystała(a)m	76	89	65	83	68	73	75	76	88	76	71	72	76	74	74	80	74	65	58	78	77	86	79	91	73	74	74	74	79	79	74	78	77	61	
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	7	5	9	6	8	12	3	7	3	8	9	5	6	7	6	8	12	9	8	4	5	12	5	3	6	11	8	7	7	9	6	5	5	10	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	3	1	4	2	2	4	4	3	1	3	3	5	1	4	3	3	1	4	12	3	0	1	1	0	3	4	2	5	2	2	3	2	2	8	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	4	2	5	3	6	3	6	3	1	3	5	6	7	3	3	3	6	8	3	4	1	0	4	2	6	2	5	5	2	3	5	2	6	6	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	10	3	17	6	16	8	11	12	7	10	12	11	9	11	13	7	8	13	19	11	17	1	12	4	12	9	11	9	10	7	12	13	10	14	

Analizowane zagadnienia i typy odpowiedzi	RAZEM	Płeć		Wiek					Wykształcenie				Dochód netto gospodarstwa domowego				Status zawodowy										Korzystanie z internetu			Wielkość miejsca zamieszkania				
		mężczyzna	kobieta	15-29	30-39	40-49	50-59	60 i więcej	podstawowe	zasadnicze zawodowe	średnie	wyższe	do 2000 PLN	2000-2999 PLN	3000-4499 PLN	4500 PLN i więcej	dyrektor/kierownik/właściciel	pracownicy umysłowi wyższego szczebla	pozostali pracownicy umysłowi	robotnicy wykwalifikowani	robotnicy niewykwalifikowani	rolnicy	gospodynie domowe	studenci/uczniowie	emeryci/renciści	bezrobotni	prawie codziennie	przynajmniej raz na miesiąc	rzadziej lub nie korzysta	wieś	miasto	do 50 000 mieszkańców	do 500 000 mieszkańców	powyżej 500 000 mieszkańców
<b>1.6. Serwisy internetowe</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystał(a)m	69	68	70	60	52	66	74	92	83	79	64	38	78	73	70	58	53	38	42	69	63	82	75	68	90	67	50	62	94	73	66	70	68	54
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	5	5	6	6	6	10	5	2	0	5	6	11	5	5	8	2	15	13	6	5	7	1	3	2	5	7	7	2	5	6	3	4	14	
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	4	3	4	5	7	2	2	2	1	2	5	8	2	4	4	4	11	5	2	5	0	2	5	2	1	5	5	4	1	3	4	3	4	7
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	7	7	6	7	11	7	8	2	5	4	7	15	4	7	6	9	9	10	17	8	17	3	4	5	3	6	9	13	0	6	7	6	7	11
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	15	16	14	22	24	14	11	3	11	9	18	27	11	11	15	21	25	32	26	12	14	7	16	23	4	17	29	13	1	13	16	18	16	14
<b>1.7. Popularne fora internetowe</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystał(a)m	75	73	77	64	63	76	81	93	86	84	71	47	85	80	73	67	61	45	58	74	79	89	80	71	92	75	56	74	96	80	72	78	71	63
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	5	6	3	7	4	4	5	2	2	3	6	10	3	2	5	7	2	14	2	7	0	1	1	5	3	3	8	5	1	3	6	2	8	9
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	5	5	4	6	10	5	1	1	1	3	5	13	2	3	6	6	10	9	8	6	0	4	2	2	2	5	7	4	1	4	5	3	5	7
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	5	4	7	7	6	6	5	2	3	3	6	12	3	6	5	5	9	8	17	6	8	1	2	4	1	5	7	9	0	5	5	2	7	9
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	11	12	9	17	17	8	7	2	7	7	13	18	6	9	11	14	19	23	14	7	13	5	14	17	2	12	21	8	1	8	12	15	9	13
<b>1.8. Specjalistyczne fora internetowe</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystał(a)m	87	88	87	87	80	85	89	93	95	92	86	67	94	91	87	80	85	63	73	88	96	96	88	93	94	86	78	86	98	91	85	89	83	82
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	3	3	3	4	3	4	3	2	0	2	4	9	1	2	4	4	2	11	9	3	4	2	0	1	2	2	4	5	1	2	4	1	4	9
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	2	2	3	2	3	4	1	2	0	3	2	4	1	2	3	2	2	4	5	3	0	2	0	0	1	3	4	2	1	2	2	2	2	3
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	3	3	2	2	6	1	3	1	2	2	3	7	0	1	3	5	8	4	0	4	0	0	5	2	1	2	4	4	0	3	2	2	3	2
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	5	4	5	6	8	5	4	1	3	2	5	13	4	4	3	9	3	18	13	2	0	0	7	4	1	7	10	2	0	2	6	6	7	5
<b>1.9. Edukacja</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystał(a)m	78	77	78	72	67	80	82	89	90	85	73	55	87	80	77	71	72	45	74	76	89	86	80	84	91	73	67	77	91	80	77	79	74	77
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	10	11	10	8	18	9	11	8	3	9	13	18	7	11	8	15	17	27	7	11	2	10	12	0	7	13	13	12	7	9	11	8	15	12
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	3	4	3	4	7	1	3	2	1	2	4	9	2	4	4	3	7	9	2	6	1	0	1	0	2	4	4	5	1	4	3	3	4	2
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	2	1	3	3	5	3	0	1	2	3	1	6	2	2	4	1	1	4	4	3	8	0	4	1	1	3	3	4	0	2	3	3	1	6
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	6	7	5	13	4	7	4	0	4	1	9	13	3	3	6	10	3	16	13	4	0	4	3	15	0	7	13	3	1	5	6	8	7	3
<b>1.10. Pracownicy urzędu lub sądu</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystał(a)m	66	66	66	76	55	67	65	64	86	66	64	43	75	73	63	59	56	37	44	63	77	71	83	86	65	83	62	62	74	68	65	75	64	48
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	12	13	12	7	12	9	16	19	6	17	13	10	10	9	13	16	8	17	14	14	13	14	4	4	19	5	9	16	14	13	12	9	13	17
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	7	6	9	4	10	8	9	8	3	8	7	13	5	8	9	6	7	12	15	10	9	5	3	5	7	3	9	8	6	7	8	5	8	12
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	7	7	7	5	13	11	4	5	3	5	8	16	7	4	7	10	15	18	17	6	0	6	6	3	5	2	10	9	3	6	8	4	8	13
Korzystał(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	7	7	6	8	10	6	6	4	2	5	7	18	3	6	7	10	14	16	11	7	1	4	3	2	4	7	10	6	3	6	7	6	7	10

Analizowane zagadnienia i typy odpowiedzi	RAZEM	Płeć		Wiek				Wykształcenie				Dochód netto gospodarstwa domowego				Status zawodowy								Korzystanie z internetu			Wielkość miejsca zamieszkania							
		mężczyzna	kobieta	15-29	30-39	40-49	50-59	60 i więcej	podstawowe	zasadnicze zawodowe	średnie	wyższe	do 2000 PLN	2000-2999 PLN	3000-4499 PLN	4500 PLN i więcej	dyrektor/kierownik/właściciel	pracownicy umysłowi wyższego szczebla	pozostali pracownicy umysłowi	robotnicy wykwalifikowani	robotnicy niewykwalifikowani	rolnicy	gospodynie domowe	studenci/uczniowie	emeryci/renciści	bezrobotni	prawie codziennie	przynajmniej raz na miesiąc	rzadziej lub nie korzysta	wieś	miasto	do 50 000 mieszkańców	do 500 000 mieszkańców	powyżej 500 000 mieszkańców
<b>1.11. Płatni eksperci</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystała(a)m	78	77	78	89	71	75	68	79	90	80	75	60	84	81	74	75	67	55	63	76	78	85	89	98	76	86	74	75	84	82	75	80	78	58
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	11	10	12	2	14	11	17	15	4	13	12	15	8	8	16	9	9	24	20	9	11	13	5	0	14	5	9	15	10	8	12	9	10	25
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	7	7	7	5	9	8	13	4	1	4	11	13	4	7	6	11	13	14	12	12	0	1	1	0	6	7	11	7	3	7	7	7	8	9
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	3	4	1	2	5	4	2	1	3	2	1	8	2	3	3	3	5	6	2	2	11	1	2	2	2	1	4	2	2	2	3	4	2	6
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	2	1	2	1	2	3	1	1	2	1	1	4	1	1	1	2	6	2	2	1	0	0	4	0	2	0	2	2	1	1	2	1	2	2
<b>1.12. Bezpłatni eksperci</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystała(a)m	87	89	86	93	82	88	84	87	94	87	87	80	88	89	86	86	84	77	79	86	94	94	96	98	85	89	84	88	91	90	86	92	86	73
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	6	6	6	2	7	4	10	8	2	9	6	6	6	6	7	5	2	8	8	7	0	6	0	0	10	8	6	6	6	5	7	4	8	11
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	4	2	5	3	5	4	4	3	3	2	4	6	2	3	4	4	8	8	9	2	6	0	4	1	3	2	5	3	2	2	4	3	3	9
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	2	3	2	2	5	3	2	2	1	1	3	7	4	1	2	4	5	6	4	5	0	0	0	0	1	1	4	3	1	3	2	1	2	5
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	2	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	2	
<b>1.13. Kontakty towarzyskie, koledzy, znajomi, rodzina</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystała(a)m	52	51	52	56	40	49	47	61	71	49	49	35	61	54	51	45	30	26	38	44	59	62	62	75	61	50	46	46	62	57	48	53	50	35
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	14	14	14	7	11	18	19	20	10	19	13	12	15	14	13	16	8	14	19	19	9	20	4	1	19	13	9	18	18	13	15	13	17	17
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	9	8	10	8	14	7	11	6	2	10	11	13	6	10	12	8	12	15	18	11	1	4	9	3	8	10	10	12	6	9	9	7	9	15
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	8	8	8	9	15	7	6	3	4	4	9	19	7	6	9	10	16	22	9	8	14	3	5	1	3	11	12	7	4	6	9	8	8	11
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	17	19	15	20	19	19	16	10	13	17	18	20	12	16	16	23	33	23	16	19	15	12	20	20	9	16	23	18	10	15	18	19	16	21
<b>1.14. Specjalistyczne systemy informacji prawnej</b>																																		
RAZEM	1000	477	523	273	171	154	179	223	189	310	380	121	179	235	318	268	59	94	49	204	37	80	54	110	212	100	398	237	365	386	614	243	258	113
Nigdy nie korzystała(a)m	93	94	92	94	89	90	95	94	98	95	92	79	97	92	92	91	93	78	86	96	92	97	93	96	95	92	88	95	97	95	92	91	94	86
Zdarzyło mi się korzystać, ale to było dawniej niż 3 lata temu	2	1	2	1	3	2	1	3	0	2	1	4	1	2	3	1	2	1	4	1	6	2	0	0	3	1	2	2	1	1	2	1	1	6
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 2-3 lat	3	2	3	3	4	1	3	2	1	1	4	5	1	4	3	2	3	10	0	2	0	0	3	3	2	1	4	1	1	3	5	1	4	
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich 12 miesięcy	2	1	2	2	2	5	0	1	1	0	2	7	0	0	2	4	0	7	8	0	2	0	0	1	1	2	4	0	0	2	2	2	1	3
Korzystała(a)m w ciągu ostatnich kilku miesięcy	1	1	1	1	2	2	1	0	0	1	1	5	1	2	1	1	1	4	2	0	0	2	4	0	0	3	2	1	0	1	2	1	2	1
<b>2. Dostępność źródeł informacji o prawie*</b>																																		
RAZEM	636	300	336	161	130	103	120	123	79	203	249	106	100	144	206	185	47	84	40	144	25	41	25	45	123	61	286	162	188	221	415	151	175	90
Dzienniki urzędowe	12	11	13	7	12	17	14	12	1	8	12	28	9	7	12	18	8	35	23	6	0	17	0	0	12	8	14	11	9	9	13	16	10	16
Gazety codzienne	30	35	26	24	38	27	35	30	26	32	30	33	28	29	36	27	42	38	21	41	17	24	16	15	31	18	26	39	30	27	32	34	32	29
Tygodniki opinii	10	9	11	8	14	8	9	11	7	7	12	15	8	8	15	7	8	17	16	13	1	5	13	7	8	3	10	11	10	9	11	17	6	9
Prasa branżowa/prawnicza	6	7	4	4	9	5	8	3	5	1	6	15	2	2	4	12	22	13	4	4	2	5	6	0	1	5	8	4	4	6	6	4	8	5
Magazyny/czasopisma/prasa kobieca	14	4	22	10	15	12	19	12	8	16	17	7	17	17	17	5	10	9	12	13	19	11	24	11	17	14	12	13	16	15	13	18	10	11
Serwisy internetowe	33	37	29	53	37	29	28	9	40	18	40	38	26	30	26	45	33	44	40	31	54	23	37	66	11	32	50	37	3	31	34	35	34	30
Popularne fora internetowe	17	20	15	25	20	14	19	3	16	13	21	17	12	14	17	22	20	25	20	19	9	8	16	40	5	16	31	10	3	14	19	19	20	17
Specjalistyczne fora internetowe	5	6	5	5	10	7	2	2	4	2	6	11	3	4	4	9	8	8	12	5	5	2	9	5	1	6	11	1	1	4	6	6	7	4
Edukacja	11	11	11	21	14	7	7	4	15	8	14	9	6	9	14	12	9	16	3	15	13	1	10	27	3	13	17	10	4	10	12	10	14	9
Pracownicy urzędu lub sądu	25	26	24	13	22	24	30	37	19	27	24	26	20	25	23	29	29	23	23	26	13	26	22	8	35	17	18	27	32	25	25	25	26	22
Płatni eksperci	16	17	14	7	15	12	26	19	18	11	16	21	14	15	13	21	29	17	19	17	23	6	0	0	21	10	14	16	17	11	18	16	18	21
Bezpłatni eksperci	6	7	5	4	5	5	9	9	6	7	6	6	8	4	7	6	0	8	3	9	0	4	0	3	12	1	6	5	7	5	7	2	7	15
Kontakty towarzyskie, koledzy, znajomi, rodzina	45	47	44	45	45	46	44	45	56	50	42	37	41	43	50	43	53	40	32	47	53	35	52	41	43	59	42	39	55	41	47	47	41	58
Specjalistyczne systemy informacji prawnej	1	1	1	0	1	4	0	1	1	0	2	2	1	0	1	2	0	2	8	0	0	0	0	0	1	2	2	0	0	0	1	3	1	1

Analizowane zagadnienia i typy odpowiedzi	RAZEM	Płeć		Wiek					Wykształcenie				Dochód netto gospodarstwa domowego				Status zawodowy										Korzystanie z internetu			Wielkość miejsca zamieszkania				
		mężczyzna	kobieta	15-29	30-39	40-49	50-59	60 i więcej	podstawowe	zasadnicze zawodowe	średnie	wyższe	do 2000 PLN	2000-2999 PLN	3000-4499 PLN	4500 PLN i więcej	dyrektor/kierownik/właściciel	pracownicy umysłowi wyższego szczebla	pozostali pracownicy umysłowi	robotnicy wykwalifikowani	robotnicy niewykwalifikowani	rolnicy	gospodynie domowe	studenci/uczniowie	emeryci/renciści	bezrobotni	prawie codziennie	przynajmniej raz na miesiąc	rzadziej lub nie korzysta	wieś	miasto	do 50 000 mieszkańców	do 500 000 mieszkańców	powyżej 500 000 mieszkańców
<b>3. Przydatność źródeł informacji o prawie*</b>																																		
RAZEM	636	300	336	161	130	103	120	123	79	203	249	106	100	144	206	185	47	84	40	144	25	41	25	45	123	61	286	162	188	221	415	151	175	90
Dzienniki urzędowe	13	12	15	9	10	23	19	9	1	7	16	30	8	8	14	20	15	35	28	7	0	12	0	6	11	8	17	13	7	10	15	16	12	19
Gazety codzienne	26	28	23	20	28	23	31	28	22	26	28	22	25	26	26	25	35	28	20	36	17	16	7	12	29	14	21	30	28	22	28	27	28	28
Tygodniki opinii	7	6	7	5	11	6	4	7	5	4	9	9	3	8	7	8	6	9	12	8	1	6	13	3	6	2	7	8	6	6	7	13	4	6
Prasa branżowa/prawnicza	5	6	5	5	6	7	2	7	6	2	5	11	4	3	5	9	20	10	5	2	2	6	7	0	3	4	8	2	3	6	4	5	4	4
Magazyny/czasopisma/prasa kobieca	9	3	15	5	9	8	14	11	8	8	13	4	12	11	10	6	9	8	3	12	9	6	4	1	15	9	7	7	14	9	10	13	8	6
Serwisy internetowe	26	28	25	43	28	31	20	6	35	18	31	25	26	26	23	31	20	31	39	23	54	23	39	51	7	32	36	37	3	26	27	30	24	27
Popularne fora internetowe	15	19	12	23	21	9	17	2	19	10	18	16	11	9	18	20	19	23	16	18	9	13	16	26	3	15	26	11	2	13	16	16	18	14
Specjalistyczne fora internetowe	5	6	5	7	9	5	3	2	7	3	5	9	2	3	5	9	8	8	6	4	0	2	19	9	1	6	10	2	0	2	7	7	9	1
Edukacja	9	9	9	17	10	7	5	4	13	5	10	12	4	8	12	10	9	12	9	9	0	1	21	34	3	4	13	8	4	9	9	9	11	4
Pracownicy urzędu lub sądu	29	29	28	19	32	28	27	40	18	35	27	27	28	26	32	28	31	27	29	32	28	26	24	19	38	12	25	31	32	29	28	29	27	30
Platni eksperci	21	24	18	10	22	19	31	23	18	17	21	28	15	19	22	22	34	31	14	21	32	16	11	4	24	9	23	19	18	15	23	23	22	26
Bezpłatni eksperci	7	9	6	6	6	7	9	11	7	9	7	7	10	7	7	7	2	8	5	11	0	2	2	4	14	4	7	7	8	6	9	2	9	19
Kontakty towarzyskie, koledzy, znajomi, rodzina	34	32	35	35	30	36	34	33	48	39	28	25	30	33	35	34	42	27	27	35	41	25	42	29	30	46	29	29	44	29	36	35	33	42
Specjalistyczne systemy informacji prawnej	2	2	2	3	4	3	0	0	0	1	2	6	0	1	2	3	0	6	4	1	0	0	0	0	0	6	4	0	0	1	2	4	2	2
<b>4. Wiarygodność źródeł informacji o prawie*</b>																																		
RAZEM	636	300	336	161	130	103	120	123	79	203	249	106	100	144	206	185	47	84	40	144	25	41	25	45	123	61	286	162	188	221	415	151	175	90
Dzienniki urzędowe	14	15	14	10	13	23	19	9	2	7	15	35	12	5	14	24	23	37	24	8	0	18	3	0	9	12	19	13	8	12	16	18	12	18
Gazety codzienne	23	24	23	20	32	18	25	21	22	24	26	18	18	27	25	22	30	21	17	36	17	11	18	22	22	13	19	30	25	22	24	26	23	24
Tygodniki opinii	8	8	7	7	13	9	3	7	7	7	7	10	4	8	9	7	5	11	10	9	1	7	13	10	7	0	7	9	7	8	8	8	5	12
Prasa branżowa/prawnicza	5	6	5	4	7	4	6	5	5	3	6	9	3	4	6	7	17	12	5	2	2	4	6	2	4	0	6	3	6	5	6	5	7	4
Magazyny/czasopisma/prasa kobieca	7	2	12	4	8	6	10	7	9	6	9	3	12	8	6	5	4	3	7	9	9	6	6	1	9	10	5	4	13	8	6	9	6	3
Serwisy internetowe	20	24	16	36	21	16	14	5	29	14	23	14	16	20	14	27	18	19	12	19	42	19	37	48	4	23	26	28	3	19	20	25	20	12
Popularne fora internetowe	12	13	11	22	15	4	14	1	18	9	14	7	9	12	12	13	6	17	6	14	21	11	11	30	3	9	21	7	2	12	12	13	10	14
Specjalistyczne fora internetowe	4	5	3	4	8	4	2	1	5	2	6	4	2	4	6	4	3	8	3	4	0	4	12	7	1	2	8	1	0	3	5	4	7	2
Edukacja	9	11	8	17	10	8	5	3	12	3	12	11	6	8	11	11	15	11	7	10	0	3	12	24	3	12	14	8	4	10	9	11	10	4
Pracownicy urzędu lub sądu	28	31	25	21	29	24	31	37	24	34	26	24	26	26	32	27	23	29	18	34	28	38	28	19	35	10	23	30	36	32	26	29	22	30
Platni eksperci	24	26	23	11	28	21	37	27	19	22	26	27	18	22	27	25	35	38	18	24	32	22	14	0	26	17	25	25	22	19	27	26	27	28
Bezpłatni eksperci	7	9	6	5	6	8	8	11	6	8	7	8	11	6	7	7	5	9	5	9	0	2	2	4	13	4	7	7	8	5	9	2	8	23
Kontakty towarzyskie, koledzy, znajomi, rodzina	28	29	27	25	27	29	28	31	38	35	23	20	21	29	29	30	34	17	30	31	30	29	27	20	29	35	25	20	39	25	29	33	27	28
Specjalistyczne systemy informacji prawnej	3	3	3	3	4	6	1	2	0	1	4	8	1	3	2	5	3	7	9	1	0	0	0	0	2	6	6	1	0	1	4	6	4	2

\* Podstawa: źródła, z których respondenci korzystali kiedykolwiek.

Źródło: Źródła informacji prawnych. Raport z badania ilościowego, GfK Polonia Sp. z o.o., Warszawa 2013.





Wydawnictwo  
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-272-4