

## Zasady techniki prawodawczej w kontroli stanowienia prawa miejscowego. Uwagi na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych

### I

Zasady techniki prawodawczej, choć są już trwałym elementem polskiego świata prawniczego, to w dalszym ciągu – ze względu między innymi na niejednorodny charakter semiotyczny tych zasad, kwestie ich obowiązywania i konsekwencję ich naruszenia – stanowią interesujący obiekt obserwacji. Szczególnie zaś interesującym obszarem takiej obserwacji jest praktyka argumentacyjna sądów administracyjnych, których kognicja umożliwia i wymusza częste sięganie do zasad techniki prawodawczej, a przynajmniej ustosunkowywanie się do argumentów z nich wywodzonych. Z tych powodów celem niniejszego opracowania będzie analiza obecnych w uzasadnianiu rozstrzygnięć sądów administracyjnych typów uzasadniania mocy obowiązującej zasad techniki prawodawczej, co z kolei zmierzać ma do identyfikacji przemian i obecnego stanu rzeczy w tym obszarze<sup>1</sup>. Inaczej mówiąc, chodzi o prześledzenie sposobów, w jaki udzielana jest odpowiedź na pytanie, czy działanie sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej jest z tego tylko powodu działaniem sprzecznym z prawem. W tych przypadkach różne propozycje odpowiedzi na to pytanie z różnym skutkiem radzą sobie z pojawiającymi się na tym tle problemami.

Dla porządku należy przy tym zauważyć, że zasady techniki prawodawczej są na gruncie polskiego prawodawstwa kojarzone przede wszystkim z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), niemniej jednak w polskiej praktyce prawniczej traktuje się je również w sposób autonomiczny jako zbiór reguł i zasad wyznaczających

---

<sup>1</sup> Niniejsze opracowanie skupia się na analizie nie tyle ilościowej orzecznictwa sądów administracyjnych, ile podejmuje próbę uchwycenia koncepcji obowiązywania zasad techniki prawodawczej wyłaniających się z tego orzecznictwa, a zwłaszcza po 2000 r. Por. wcześniejsze dyskusje dotyczące zasad techniki prawodawczej, np. S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1; S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2.

właściwy pod różnym względami (np. komunikatywności, ekonomii) sposób redagowania aktów normatywnych<sup>2</sup>.

## II

Analizę problematyki obowiązywania zasad techniki prawodawczej warto rozpocząć od kilku uwag dotyczących typów uzasadniania mocy wiążącej zasad techniki prawodawczej, obecnych w polskiej doktrynie i praktyce prawniczej.

Pierwszy z nich, to argumentacja formalna odwołująca się do faktu, że zasady techniki prawodawczej zawarte są w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a rozporządzenie to jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, wymienianym przez Konstytucję Rzeczypospolitej. Rozporządzenie to jest bowiem rozporządzeniem wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego, tj. na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392). Argumentacja ta jest więc relatywnie prosta i zrozumiała, jednakże – o czym będzie mowa później – nie rozwiązuje w tym przypadku wszystkich potencjalnych problemów związanych z używaniem zasad techniki prawodawczej przez sądy administracyjne.

Drugi sposób uzasadniania mocy obowiązującej zasad techniki prawodawczej odwołuje się do relacji tych zasad z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej obecnie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjmuje się tu, że konkretne zasady techniki prawodawczej mają czy to w drodze wnioskowania logicznego, czy to wnioskowania instrumentalnego wynikać z zasady demokratycznego państwa prawnego. Podkreślić warto, że argumentacja ta była i jest używana bez względu na fakt ustanowienia zasad techniki prawodawczej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Nie jest ona charakterystyczna dla orzecznictwa sądów administracyjnych, a ograniczona jej obecność w tym orzecznictwie ma swoją wymowę, na co zostanie zwrócona uwaga w dalszej części opracowania.

Ponadto moc obowiązującą zasad techniki prawodawczej wywodzi się z ich przynależności do kultury prawnej. Podobnie bowiem jak prawników stosujących prawo wiążą na przykład reguły wykładni, tak też prawodawców, a przynajmniej legislatorów, wiążą – wedle tej argumentacji – zasady techniki prawodawczej. Jakkolwiek argumentacja ta ma swoje zalety – choćby w postaci gwarancji autonomii dla zasad techniki prawodawczej – jednakże nie jest rozpowszechniona wśród pozytywistycznie zorientowanych prawników.

<sup>2</sup> Zob. S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 1, s. 2; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 25.

Niewątpliwie powyższe typy uzasadniania mocy wiążącej zasad techniki prawodawczej mogą być uznane za daleko idące uproszczenie, a to ze względu na niejednorodny charakter zbioru tych zasad, obejmującego *de facto* wypowiedzi o różnym charakterze (wypowiedzi dyrektywne oraz wypowiedzi opisowe, np. informacje o istniejących regułach walidacyjnych). Zresztą co do statusu samych wypowiedzi dyrektywalnych składających się na zasady techniki prawodawczej można zapewne prowadzić wielowątkową polemikę. W tym zakresie, choć nie ma zwolenników traktowania ich jako reguł konstruujących ważne czynności konwencjonalne typu prawodawczego, to dokładna odpowiedź na pytanie, co oznacza, że są dyrektywami celowościowymi, nie jest też udzielana<sup>3</sup>. Jeśli bowiem dyrektywa celowościowa, to wypowiedź warunkowa określająca środki osiągnięcia określonego celu (Jeśli chcesz osiągnąć cel C, to powinieneś zachować się w sposób S)<sup>4</sup>, to same zasady techniki prawodawczej nie określają owych celów, a co najwyżej możemy im je przypisywać, odwołując się do powodów ich ustanowienia. Pomijając rozpowszechnioną charakterystykę zasad techniki prawodawczej jako dyrektyw celowościowych, można byłoby też wskazać argumenty pozwalające zaliczyć część zasad techniki prawodawczej do zbioru zwykłych norm postępowania, nakazujących w określonych okolicznościach zachować się po prostu w określony sposób.

Niezależnie jednak od tego, w jaki sposób scharakteryzuje się wypowiedzi dyrektywne składające się na zasady techniki prawodawczej oraz niezależnie od tego, że wszelkie wypowiedzi na ten temat obarczone są ryzykiem uproszczenia, aktualne pozostaje pytanie, czy można prawodawcy zasadnie postawić bezpośredni zarzut naruszenia zasad techniki prawodawczej i jakiego uzasadnienia wymaga sformułowanie takiego zarzutu. Odpowiedź ta – w kontekście analizowanego obszaru posługiwania się zasadami techniki prawodawczej – ma to znaczenie, że np. nadzór nad działalnością gminy opiera się na kryterium zgodności z prawem, co oznacza, że sąd administracyjny nie jest zobowiązany do wykazywania, że doszło do naruszenia Konstytucji jak również nie „odczuwa” problemu kontrolowania ustawy przez pryzmaty kryteriów zamieszczonych w rozporządzeniu. Wystarczy bowiem, że wykaże, iż miało miejsce naruszenie prawa, a w przypadku istotnych uchybień staje się to warunkiem wystarczającym orzeczenia o nieważności całości lub części kontrolowanego aktu.

---

<sup>3</sup> S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>4</sup> A. Bator [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2010, s. 92.

## III

W tym kontekście warto zasygnalizować to, jak kwestię zasad techniki prawodawczej rozwiązuje Trybunał Konstytucyjny. Otóż zabieg, którym posługuje się Trybunał Konstytucyjny, w pewnym sensie usuwa zasady techniki prawodawczej na dalszy plan, lokując je na końcu stosowanej przez Trybunał procedury inferencyjnej. Trybunał Konstytucyjny u podstaw swojego rozumowania sytuuje bowiem zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wywodzi zasadę poprawnej czy też prawidłowej legislacji, w której skład Trybunał wpisuje inne – niekiedy równie ogólne – wymogi, np. wymóg określoności przepisów prawa lub wymóg logicznego i konsekwentnego stanowienia prawa (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt P 46/09)<sup>5</sup>. Dopiero na tym etapie następuje, choć nie w każdym przypadku, odwołanie do zasad techniki prawodawczej jako pewnego rodzaju katalogu szczegółowych wytycznych określających sposób osiągania stanu wyznaczonego przez zasadę poprawnej legislacji. Tym samym więc ranga zasad techniki prawodawczej jako samoistnego wzorca nie jest nad wyraz znacząca, aczkolwiek – przez ten związek z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego – nie zostają one pozbawione roli standardu stanowienia prawa. Zasady techniki prawodawczej stają się jednak w tym przypadku rodzajem uznanych – choć niekoniecznie jedynych – narzędzi realizacji konstytucyjnych celów, zaś sprawą właściwie nieistotną staje się ich status jako źródła prawa. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego streszcza w tym zakresie najlepiej następujący fragment wyroku: „[...] zasady techniki prawodawczej są regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie, wiążącymi rządowego prawodawcę. Także ustawodawca nie powinien od tych zasad odstępować. Nierzadko, w następstwie błędów w technice prawodawczej, rozwiązania aktu normatywnego stają się tak dalece wadliwe, że naruszają standardy prawodawstwa w państwie prawa. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego

<sup>5</sup> Zob. również: „Odnosząc się do zasady prawidłowej legislacji Trybunał Konstytucyjny zauważa, że nakłada ona na ustawodawcę obowiązek stanowienia przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych standardów. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z orzecznictwa Trybunału wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami wynikającymi z zasady prawidłowej legislacji. Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być sformułowany tak, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyroki z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153)” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. P 46/09.

doktryna i orzecznictwo wyprowadzają (m.in.) wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Stąd w wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny odwołuje się subsydiarnie do zasad techniki prawodawczej, a niejednokrotnie niepoprawne sformułowanie aktu prawnego (przepisu) skutkuje stwierdzeniem jego niekonstytucyjności, zwłaszcza gdy prowadzi do naruszenia praw i wolności konstytucyjnych bądź jest źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa<sup>67</sup>. Ten sposób budowania argumentacji ma niewątpliwą zaletę, albowiem unika różnych zarzutów związanych ze statusem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i możliwością jego użycia do badania konstytucyjności stanowionego prawa rangi ustawowej.

Warto przy tej okazji zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny posługuje się również wyrażeniem „powszechnie obowiązujące zasady techniki prawodawczej” czy też wyrażeniem „powszechnie reguły postępowania legislacyjnego”<sup>77</sup> i co warto zaznaczyć, było one używane niezależnie od tego, jaką formę przyjęło oficjalne wyartykułowanie zasad techniki prawodawczej, tj. czy było to rozporządzenie z 1962 r., uchwała z 1991 r., czy jest to obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>88</sup>.

Znany jest również pogląd Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał nie tyle odpowiada na pytanie, czy zasady techniki prawodawczej obowiązują, ile formułuje pragmatyczny argument przemawiający za ich stosowaniem. „Niezależnie od problemu mocy obowiązującej zasad techniki prawodawczej i kręgu związanych nimi organów ustawodawca nie powinien w tak oczywisty sposób ignorować wyrażonych w nich norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni może się to stać źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa”.

Podsumowując, obecność zasad techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zapośredniczona jest przede wszystkim przez zasadę demokratycznego państwa prawnego i w ten sposób niektóre kontrowersje związane ze statusem tych zasad zostały przez Trybunał wyeliminowane. Obecnie zaś odwoływanie się do zasady/zasad poprawnej/prawidłowej jako umocowanych w art. 2 Konstytucji stanowi bowiem utrwalony sposób weryfikowania konstytucyjności prawa pod względem spełnienia przynajmniej niektórych wymogów formułowanych przez zasady techniki prawodawczej. Strategia argumentacyjna Trybunału nie przydaje jednak doniosłości

---

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05.

<sup>7</sup> Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/download/proces\\_prawotworczy.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/download/proces_prawotworczy.pdf) (dostęp: 17.07.2014) i powołane tam orzeczenia s. 118.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00.

zasadom techniki prawodawczej tylko z tego tytułu, że są za zasady techniki prawodawczej uznawane.

## IV

Tymczasem na gruncie orzecznictwa sądowno-administracyjnego sposób uzasadniania zasad techniki prawodawczej jako bezpośredniego lub pośredniego wzorca kontroli stanowienia prawa miejscowego przedstawia się nieco inaczej. Po pierwsze, orzecznictwo sądów administracyjnych prezentuje większą różnorodność stanowisk w tej mierze, a po drugie, odnotować można na jego gruncie większą skłonność do bezpośredniego posługiwania się wzorcami wyrażonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Odwołując się do wspomnianej różnorodności, wyodrębnić można co najmniej trzy sposoby ujęcia zasad techniki prawodawczej.

Pierwszy z nich jest jednocześnie swoistą charakterystyką rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Otóż w jednym z orzeczeń, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził wprost: „Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» (Dz. U. Nr 100, poz. 908) nie jest aktem normatywnym, ale odzwierciedla standardy kultury prawnej”<sup>9</sup>. Orzeczenie to sytuuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej jako akt deklaratoryjny stwierdzający zastany stan kultury prawnej. Sprawa ta dotyczyła jednak § 32 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który odwołuje się do reguły walidacyjnej określającej przypadki utraty mocy obowiązującej aktu wykonawczego, a którego – rzekomo – w danej sprawie nie uwzględnił organ stosujący prawo. Niemniej jednak ten sam pogląd o kulturowym, *ergo* nienormatywnym, charakterze rozporządzenia został wykorzystany w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 września 2009 r., sygn. II SA/Gd 66/09, w którym Sąd odrzucił stosowanie analizowanych standardów zasad techniki prawodawczej (powtarzanie przepisów ustawy w akcie podstawowym) do oceny zgodności z prawem badanego aktu prawa miejscowego. Niezależnie od konsekwencji i oceny obu sposobów wykorzystania argumentu odwołującego się do kulturowego charakteru zasad

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. III SA/Wa 2434/05; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DA9308D7211> (dostęp: 20.07.2014). Poglądy takie zaprezentowano m.in. w: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 września 2009 r., sygn. II SA/Gd 66/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/834C373574> (dostęp: 20.07.2014); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Bd 479/11.



techniki prawodawczej orzeczenia te łączy wspólny mianownik. Teza o kulturowym charakterze zasad techniki prawodawczej nie tyle zmierzała do nadania im szczególnej, oderwanej od aktu stanowienia, mocy obowiązującej, ile do podważenia normatywności rozporządzenia i prawnie wiążącej mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Inaczej rzecz ujmując, teza o kulturowym charakterze zasad techniki prawodawczej nie była równoznaczna z tezą, że zasady techniki prawodawczej stanowią autonomiczne względem aktu stanowienia prawa i realne, bo kulturowe, ograniczenia działalności prawodawczej, ale oznaczała jedynie, że zasady techniki prawodawczej nie spełniają kryteriów bycia źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Miano kulturowego charakteru zasad techniki prawodawczej zapewne miało być w tym przypadku jedynie sposobem podkreślenia nieprawnego charakteru tych zasad, nie zaś wyjaśnieniem wiążącej ich mocy na gruncie zastanej kultury prawnej. Świadczy choćby o tym usytuowanie przez sąd tego poglądu jako odmiennego od stanowiska innego sądu, traktującego rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jako po prostu jeden z aktów stanowiących źródło prawa powszechnie obowiązującego. „Kulturowy” miało tu oznaczać jako prawnie niewiążący, nieprawny, nie zaś jako prawnie wiążący, tyle że nie z formalnych, a kulturowych powodów.

Ponadto na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych można również spotkać się z argumentacją podobną do tej, którą posługuje się Trybunał Konstytucyjny i na którą sądy te wprost się niekiedy powołują. Mianowicie można obserwować traktowanie niektórych przynajmniej zasad techniki prawodawczej jako „rudymenarnych kanonów tworzenia prawa” znajdujących umocowanie w standardach konstytucyjnych lub też jako kanonów poprawnej legislacji (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. IV SA/Po 507/13). Argumentacja ta bywa używana jako samoistna lub też towarzyszy jej pokazanie instrumentalnej relacji pomiędzy zasadami techniki prawodawczej zawartymi w rozporządzeniu a niektórymi zasadami konstytucyjnymi (demokratycznego państwa prawnego, pewności i bezpieczeństwa prawnego, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa). Ten ostatni sposób prezentuje następujący wywód sądu administracyjnego, który warto zacytować w większym fragmencie: „**Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjne** zawarte zostały w rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» (Dz. U. nr 100, poz. 908), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. **Wprawdzie akt ten jest wiążący dla rządowego prawodawcy**, niemniej jednak, jako że zawarte w nim dyrektywy określają podstawowe zasady tworzenia poprawnej legislacji oraz, że **nie ma żadnych racjonalnych argumentów na odstąpienie od reguł w nim wyrażonych odnośnie sposobu tworzenia aktów normatywnych przez innego prawodawcę** i, że w związku z tym

zarówno doktryna jak i orzecznictwo sądowe powołuje się na nie w szerokim zakresie, zdaniem Sądu **mogą one stanowić podstawę do oceny legalność zaskarżonej uchwały, jako aktu prawa miejscowego** wydanego przez radę gminy w świetle zasad poprawnej legislacji, która to zasada stanowi **element demokratycznego państwa prawnego** i jest związana z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rada gminy uchwalając więc przepisy prawa miejscowego winna to **czynić w zgodzie z postanowieniami wskazanego rozporządzenia, stanowiącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa** [podkreślenia – M.B.]”<sup>10</sup>. Argumentacja ta wywołuje pewnego rodzaju konfuzję, albowiem sąd *de facto* nie przedstawił stanowiska, które w tej sprawie zajął. Z jednej strony, odwołując się do zakresu podmiotowego rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, sąd uznaje ten akt jako wprost nieobowiązujący podmioty stanowiące prawa miejscowego, z drugiej zaś za obowiązujące uznaje zasady w nim wyrażone na podstawie ich umocowania w zasadach konstytucyjnych. Jednocześnie zaś sąd odwołuje się do faktu, że przedmiotowe rozporządzenie stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego, a co za tym idzie stanowić winno prawne kryterium oceny działalności – w tym przypadku – rady gminy. Wskutek tego nie wyjaśnia więc ostatecznej podstawy obowiązywania zasad techniki prawodawczej w odniesieniu do prawa miejscowego, zwłaszcza jeśli próbować z orzeczenia tego wyprowadzać wnioski na przyszłość. Istotną różnicę stanowi bowiem to, czy zasady techniki prawodawczej zawarte rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowią samoistne źródło oceny legalności działań prawodawczych, czy też jedynie w takim zakresie są znaczące, w jakim można wykazać, że ich niestosowanie prowadzi do naruszenia np. zasady demokratycznego państwa prawnego. Ten sposób argumentowania w kwestii obowiązywania zasad techniki prawodawczej poddyktowany jest z pewnością chęcią pogodzenia wiążącego – wedle sądu – charakteru tych zasad z ograniczoną możliwością korzystania z nich jako podstawy stwierdzenia nieważności prawa miejscowego. Sposób ten pozostawia jednak niedosyt, jeśli idzie o wylegitymowanie wzorca legalności kontrolowanych aktów prawa miejscowego.

Inny sposób podejścia do przedstawionego zagadnienia prezentuje z kolei wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 marca 2011 r., sygn. IV SA/Po 85/11, w którym czytamy: „Pojęcie «sprzeczności z prawem» [...] obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem, co w konsekwencji oznacza, że również z «Zasadami techniki prawodawczej», które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Gd 473/12



Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie tychże zasad (Dz. U. Nr 100 poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z poszczególnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w Zasadach techniki prawodawczej będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne<sup>11</sup>. Ten z kolei pogląd przechodzi bez szczególnej refleksji od stwierdzenia, że zasady techniki prawodawczej są zamieszczone w rozporządzeniu do tezy, że stanowią one z samego tego powodu kryterium oceny działalności prawodawczej. Innymi słowy, przedstawienie zasad techniki prawodawczej, jako zasad znajdujących się w obowiązującym rozporządzeniu i wyrażonych w poszczególnych jego paragrafach, bywa wystarczającym argumentem dla uznania, że zasady techniki prawodawczej po prostu obowiązują w sensie prawnym i winny być stosowane<sup>12</sup>. To niewątpliwa zaleta tej argumentacji, albowiem pozostałe typy argumentacji dla pozytywistycznie zorientowanych prawników i urzędników nie zawsze bywają i zrozumiałe i przekonujące. Niemniej jednak to, co z jednej strony stanowi zaletę z punktu widzenia pozytywistycznego modelu praktyki prawniczej, z drugiej prowadzi do możliwości postanowienia takiej koncepcji zarzutów właśnie z punktu pozytywistycznych standardów stosowania prawa. Otóż taka koncepcja umocowania zasad techniki prawodawczej jako kryterium ocen zgodności z prawem aktów prawa miejscowego nie radzi sobie z wieloma problemami, które z punktu widzenia pozytywistycznych standardów stosowania prawa wydają się być istotne<sup>13</sup>. Istotnym warunkiem w tym kontekście jest możliwość zrekonstruowania z rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” norm postępowania, które można byłoby odnieść do ocenianego zachowania (stanowienie aktu prawa miejscowego) ocenianego podmiotu (prawodawca). Tymczasem przeprowadzenie tego zabiegu napotyka kilka trudności. W pierwszej kolejności wskazać należy, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki

---

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 marca 2011 r., sygn. IV SA/Po 85/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AFA3C7DD6F> (dostęp: 20.07.2014)

<sup>12</sup> Np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. II SA/Bk 627/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/801B40A0B8>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. I SA/Rz 660/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3E81C00DFD> (dostęp: 20.07.2014), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 października 2010 r., sygn. II SA/Gl 626/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CABE183B7> (dostęp: 20.07.2014).

<sup>13</sup> Zwraca na to uwagę wprost D. Dąbek, wskazując między innymi, że (1) na gruncie art. 94 Konstytucji zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, nie zaś rozporządzenie; (2) upoważnienie do określenia zasad techniki prawodawczej jest wątpliwą racją do uregulowania w nim reguł stanowienia prawa miejscowego. Autorka stwierdziła na tej podstawie, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” formalnie nie wiąże organów stanowiących samorządowe akty prawa miejscowego; D. Dąbek [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 223.

prawodawczej” nie określa adresata tych zasad. Kierując się – *nomen omen* – zasadami techniki prawodawczej określającymi warunki formułowania przepisów bez wskazywania ich adresatów, należałoby przyjąć, idąc za § 25 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, że adresaci tych zasad są określone w sposób niewątpliwy w innym akcie normatywnym. Żaden jednak z aktów normatywnych nie stanowi o tym, aby zasadami techniki prawodawczej związani byli w całości prawodawcy. Jako podmioty nimi związane wskazuje się dyrektora urzędu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim (art. 25 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej) oraz Komisję Prawniczą Rządowego Centrum Legislacji, aczkolwiek na podstawie ustawy o Radzie Ministrów uczynił to wprost dopiero wewnętrznie obowiązujący Regulamin Prac Rady Ministrów<sup>14</sup>. Jedynie w bardzo ograniczonym zakresie obowiązki na prawodawców nałożono w aspekcie struktury aktu<sup>15</sup>. Tak więc, mając to na uwadze, nie sposób wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, nakazującego organom stanowiącym prawo miejscowe stosowania zasad techniki prawodawczej w pełnym zakresie. Ten tok rozumowania potwierdza w pewnym sensie samo rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, które ogranicza się do zasad przygotowywania jedynie projektów aktów wymienionych w tym rozporządzeniu, nie zaś wszelkich wytworów procesu prawodawczego. Uzasadnieniu twierdzenia, że w sensie formalnym zasady techniki prawodawczej odnoszą się do stanowienia prawa miejscowego nie pomaga również, wyrażająca upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ustawa o Radzie Ministrów. Upoważnienie to usytuowano bowiem w rozdziale „Organy wewnętrzne Rady Ministrów”, a jednocześnie w jednostce redakcyjnej poświęconej Radzie Legislacyjnej.

Tak więc odwoływanie się do formalnych walorów zasad techniki prawodawczej doznaje wewnętrznej sprzeczności, jeśli te same formalne kryteria chceć przykładać nie tyle do rozporządzenia jako takiego, ile do wypowiedzi w nim wyrażonych. Skłonność

---

<sup>14</sup> § 20 ust. 2 Regulaminu Prac Rady Ministrów stanowi: „Komisja Prawnicza bada i ocenia projekt pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym ocenia zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa, zasadami techniki prawodawczej, opinią Rady Legislacyjnej oraz poprawność językową przepisów projektu. W wyniku prac Komisja Prawnicza ustala brzmienie projektu pod względem prawnym i redakcyjnym”.

<sup>15</sup> § 4 ust. 1 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 (Dz. U. Nr 289, poz. 1699) stanowi: „Struktura aktu prawnego zdefiniowana w schemacie XML jest zgodna ze strukturą aktów podlegających ogłoszeniu określoną w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» (Dz. U. Nr 100, poz. 908)”.

zaś do prowadzenia takich analiz przez sądy administracyjne bywa różna, a ponadto bywa używana zarówno do potwierdzenia obowiązywania zasad techniki prawodawczej, jak i odmowy nadania im takiego charakteru. Jak przeczytać można w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 marca 2009 r.: „Dla pełności rozważań dodać jeszcze wypada, iż **stanowienie prawa miejscowego co do zasady winno podlegać regułom określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» (Dz. U. Nr 100, poz. 908)**. Wedle przepisu § 143 tego rozporządzenia do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7. [...] W związku z tym, że ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, wskazać należy, że organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji [podkreślenia – M.B.]”<sup>16</sup>. Sąd odwołał się w tym wyroku do systematyki aktu, sugerując przyjętą konkluzję, lecz nie wikał się w inne problemy związane z jej uzasadnieniem. W formalny sposób obowiązek stosowania zasad techniki prawodawczej uzasadniał również Naczelny Sąd Administracyjny<sup>17</sup>. Do tych samych argumentów Naczelny Sąd Administracyjny odwoływał się w odniesieniu do poprzedniczki obecnego rozporządzenia, tj. do uchwały Rady Ministrów Nr 147 z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. z 1991 r. Nr 44, poz. 310)<sup>18</sup>, odmawiając jej zastosowania do aktów prawa miejscowego. Jednak i na gruncie owej uchwały nie było zgody w orzecznictwie sądów administracyjnych. W innym bowiem wyroku Naczelny Sąd Administracyjny twierdził: „Zasady techniki prawodawczej, wynikające z uchwały

<sup>16</sup> Sygn. II SA/Op 33/09.

<sup>17</sup> Powyższy zapis narusza także zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908). Stosownie do tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Ich naruszenie nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków, to jednak uwzględnić należy, że zawiera ono ważne zalecenia dotyczące tworzenia aktów prawnych. Ustala standardy poprawnej legislacji, tym samym ustala także standardy poprawnej interpretacji przepisów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje ścisła zależność między zasadami redagowania a zasadami interpretowania tekstów prawnych, interpretacja polega wszak na ustalaniu tak czy inaczej rozumianej woli prawodawcy – wyrok SN z 15 czerwca 2012 sygn. akt II CSK 436/11, LEX nr 1232234 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2007 r., sygn. II OSK 219/07).

<sup>18</sup> „Uwzględniając żądanie Prokuratora WSA wskazał, iż zaskarżona uchwała narusza zasady poprawnej legislacji określone w szczególności w treści uchwały Rady Ministrów Nr 147 z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. z 1991 r. nr 44, poz. 310). Uchybienia te podlegają, zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a., również kontroli sądu administracyjnego w ramach postępowania sądownoadministracyjnego. Dokonując takich ustaleń Sąd I instancji pominął jednak to, że zgodnie z wyrażonym brzmieniem § 2 wymienionej wyżej uchwały Rady Ministrów z 5 listopada 1991 r. wskazane nią zasady techniki prawodawczej, stosuje się przy opracowaniu i rozpatrywaniu projektów ustaw, aktów wykonawczych centralnych organów administracji państwowej i projektów innych aktów normatywnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub centralnych organów administracji państwowej. Nie mają one natomiast zastosowania przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” (wyrok z 15 czerwca 2007 r., sygn. II OSK 219/07).

nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej /M.P. nr 44 poz. 310/, powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie także na gruncie stanowienia przepisów gminnych<sup>19</sup>.

Na marginesie warto również odnotować przypadek, w którym Naczelny Sąd Administracyjny zmuszony był określić charakter wypowiedzi zamieszczonych w § 32 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, które wyrażają/określają reguły walidacyjne dotyczące aktów wykonawczych. W tym przypadku – zamiast odwołać się do różnorodności wypowiedzi w tym rozporządzeniu zawartych – Sąd scharakteryzował zasady techniki prawodawczej jako wskazówki legislacyjne mające cechy dyrektyw celowościowych, a to po to, by obniżyć rangę wypowiedzi zawartych w § 32<sup>20</sup>.

Podobna redukcja zasad techniki prawodawczej nastąpiła w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r. (sygn. II OSK 2013/12), w którym sąd stwierdził: „Określone w rozporządzeniu, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o Radzie Ministrów, zasady techniki prawodawczej są zbiorem dyrektyw skierowanych do legislatorów wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Natomiast nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa (zob. T Bąkowski, *Zarys legislacji administracyjnej – Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 85). Zasady techniki prawodawczej mają jedynie charakter

<sup>19</sup> Wyrok z 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98.

<sup>20</sup> „Pogląd skarżącego kasacyjnie, że rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków obowiązuje, jest trafny, tyle że argumentacja na poparcie tego poglądu jest tylko częściowo poprawna. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że przepis § 32 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej jest regułą walidacyjną, a taka konkluzja w istocie wynika z uzasadnienia skargi kasacyjnej. Zaakceptowanie powyższego poglądu powodowałoby, że postanowienia rozporządzenia – usytuowanego najniżej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego – określałyby reguły obowiązywania prawa. Taka wykładnia jest nielogiczna i jako niekonstytucyjna jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawa. Zdaniem Sądu Zasady techniki prawodawczej są wskazówkami legislacyjnymi w zakresie tworzenia prawa, które winny być uwzględniane przez podmioty tworzące prawo. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że nadanie Zasadom techniki prawodawczej rangi rozporządzenia jest wyrazem przekonania ustawodawcy, że spełniają one doniosłą rolę w staraniach o dobre państwo, ale nie zmienia ich charakteru; zgodnie ze swoją naturą pozostały regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian, ale nie regułami konstruowania «ważnych» aktów normatywnych (S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 20). Zasady techniki prawodawczej nie wyrażają bowiem typowych norm prawnych, lecz dyrektywy techniczne (celowościowe, por. S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, RPEiS 1990, z. 1, s. 7). Dyrektywa techniczna (celowościowa) to zwrot zbliżony do normy postępowania, który określa w sposób warunkowy powinność zachowania się określonego adresata, który może być sprowadzony do schematu językowego: «jeśli chcesz osiągnąć cel C, to powinieneś się zachować w sposób S» (A. Bator [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 78)” – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2012 r., sygn. I OSK 464/11.

wskazówek – zaleceń i w takim właśnie charakterze zostały powołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku”.

Ponadto odnotować można, że w wielu przypadkach sądy administracyjne nie przeprowadzają jakiegokolwiek wywodu dotyczącego podstaw związania lokalnych prawodawców zasadami techniki prawodawczej. W tych sytuacjach odwołują się wprost do konkretnego przepisu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, co z pewnością pozwala przyjąć, że odwołują się do formalnego argumentu z aktu ustanowienia tego rozporządzenia i zamieszczenia w nim tych zasad<sup>21</sup>. Do bardzo częstych przypadków należą bowiem orzeczenia, w których sądy administracyjne traktują przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jak przepisy każdego innego aktu normatywnego: „Jednymi z pierwszoplanowych postulatów tworzonego prawa pozostają jego komunikatywność oraz określoność, dzięki którym adresat normy prawnej w sposób nie budzący wątpliwości winien dowiedzieć się, w jakiej konkretnie sytuacji, jakie obowiązki na nim spoczywają. Stanowi o tym § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» (Dz. U. 2002 r., nr 100, poz. 908 ze zm.), zgodnie z którym przepisy ustawy winny być tak zredagowane, by dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasada powyższa odnosi się również do stanowienia aktów prawa miejscowego, należących do przepisów powszechnie obowiązujących. Dodatkowo, zgodnie z § 10 przywołanych Zasad, do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Uchybienie powyższym zasadom skutkuje stwierdzeniem nieważności”<sup>22</sup>. Ten sposób podejścia do zasad przedmiotowego rozporządzenia można wyjaśniać na kilka sposobów: brakiem identyfikacji problematyczności obowiązywania tych zasad albo też uznaniem, że ich obowiązywanie nie stanowi jakiegokolwiek problemu walidacyjnego czy też z kolei zastosowaniem swoistej techniki perswazyjnej, skrywającej uświadamiane sobie przez sąd problemy.

Podsumowując, orzecznictwo sądów administracyjnych nie wypracowało jednolitej koncepcji legitymowania zasad techniki prawodawczej jako bezpośredniego lub pośredniego wzorca legalności stanowionego prawa miejscowego, aczkolwiek dominować

---

<sup>21</sup> Np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. II SA/Bk 627/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/801B40A0B8> (dostęp: 25.07.2014); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. I SA/Rz 660/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3E81C00DFD> (dostęp: 25.07.2014), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 października 2010 r., sygn. II SA/Gl 626/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CABE183B7> (dostęp: 25.07.2014).

<sup>22</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. IV SA/Po 583/10.

się zdaje ten, który traktuje zasady techniki prawodawczej jako prawnie obowiązujące standardy postępowania, mające potencjał do bycia samodzielnym kryterium zgodności/sprzeczności aktu prawa miejscowego z prawem. Prostota i zrozumiałość dominującego sposobu legitymowania rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie wytrzymuje jednak próby rekonstrukcji z niego wzorców zachowań adresowanych do lokalnych prawodawców. Pomimo tego jednak i wbrew wyraźnym zastrzeżeniom ze strony doktryny prawniczej, ten sposób posługiwania się zasadami techniki prawodawczej zyskuje na popularności<sup>23</sup>. Wiele wskazuje i na to, że żadna z metod argumentacji w zakresie zasad techniki prawodawczej nie wyprze pozostałych i wszystkie w dalszym ciągu będą wykorzystywane na potrzeby konkretnych rozstrzygnięć. Nie jest wykluczone również, że niejednolitość poglądów w zakresie obowiązywania zasad techniki prawodawczej nie jest w każdym przypadku rezultatem niezgody, ale efektem rozciągania twierdzeń o statusie poszczególnych wypowiedzi zaliczanych do zasad techniki prawodawczej na całe rozporządzenie, które pod tym względem – jak wskazywano wcześniej – jest zróżnicowane.

---

<sup>23</sup> Odmienna diagnoza zob. G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 25.