

KAMIL STĘPNIAK

Uniwersytet w Białymstoku

DOI: 10.19195/0137-1134.105.13

ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ W POLSCE I UNII EUROPEJSKIEJ

1. POJĘCIE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Jeśli mielibyśmy się podjąć określenia, czym są zasady techniki prawodawczej, posiłkując się stanowiskiem nauki i doktryny, możemy określić, że są to reguły, zasady i wytyczne co do konstruowania aktów normatywnych, skierowane do osób zajmujących się kodyfikowaniem prawa (legislatorów), które same często są ujęte w formie aktu normatywnego. Zasady te określamy jako dyrektywy legislacyjne. Innymi słowy, ZTP to zbiór pewnych wytycznych (a co za tym idzie w konkretnym przypadku — umiejętności), które wskazują, jak poprawnie formułować tekst aktu prawnego, jak włączać go do systemu prawa lub z niego derogować¹. Co ważne, technika prawodawcza nie jest taka sama dla wszystkich systemów prawnych. Ponieważ istnieją pewne antagonizmy w poszczególnych systemach prawnych związane z kulturą stanowienia i pojmowania norm prawnych, każdy z systemów legitymuje się swoimi ZTP.

Obecnie w Polsce obowiązujące ZTP stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej². Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów³. Upoważnienie ustawowe, które zostało dodane nowelizacją niniejszych przepisów 1 stycznia 2002 roku, otrzymało brzmienie: Prezes Rady Ministrów, wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, określi w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny

¹ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 14–16.

² Dz.U. Nr 100, poz. 908.

³ Dz.U. z 2012 r. poz. 392.

odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.

Trzeba uznać, że obecnie obowiązujące ZTP nie realizują w pełni wytycznych ustawodawcy co do treściowej normy wydanego rozporządzenia. Na próżno bowiem szukać w nich dyspozycji, jakie wymogi powinno spełniać uzasadnienie aktu normatywnego. W samych zasadach techniki prawodawczej dokonano legislacyjnie negatywnej praktyki, cedując wydanie niniejszych przepisów do innego aktu⁴. Zgodnie z regułami tworzenia aktów prawnych podmiot, który jest wyznaczony przez ustawodawcę do wydania rozporządzenia wykonawczego, nie może przenosić swoich kompetencji na inny podmiot (zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych). Prowadziłoby to bowiem do naruszenia art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, a także jak wskazują komentatorzy, nawet do niekonstytucyjności na podstawie naruszenia art. 10 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP⁵.

Ten przykład unaocznia, że pomimo iż obecnie obowiązujące ZTP zostały wydane w celu zastąpienia anachronicznych regulacji wcześniej obowiązujących, same są pełne błędów i sprzeczności wewnętrznych. Ciągłe prowadzone są prace w celu ich zastąpienia nowym aktem prawnym. Jednakże prace legislacyjne nadal są w toku i wydaje się, że w najbliższym czasie nadal obowiązujący będzie akt wydany w 2002 r.⁶

Liczne stany faktyczne powiązane z pracami legislacyjnymi i późniejsze następstwa tych prac podkreślają wagę, jaką powinniśmy przypisywać prawidłowej legislacji, a co za tym idzie — dobrze sformułowanym ZTP. W pierwszej kolejności chodzi tu o ujednolicony sposób redagowania aktów prawnych — według określonych jednostek, które mają w procesie stosowania prawa znaczenie prawne, ekonomiczne czy też społeczne. W tym miejscu można przywołać takie kontrowersje związane ze stanowieniem prawa, jak chociażby tzw. afera Rywina⁷, która dotyczyła nieprawidłowości w trakcie prac nad projektem ustawy o radiofonii i telewizji w lipcu 2002 r. Chodziło w niej o wykreślenie z projektu słów „lub czasopisma”. W związku z tym, została powołana komisja śledcza (w styczniu 2003 r.). Kolejnym przykładem z ostatniego okresu czasu była także tzw. afera

⁴ Por. § 12 w zw. z § 131 ust. 2 ZTP.

⁵ B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, LEX 2010.

⁶ Potrzebę nowelizacji podejmowano chociażby podczas konferencji organizowanej przez RCL pt. *Zasady techniki prawodawczej — perspektywa zmian. Materiały pokonferencyjne* http://www.rcl.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=311:konferencja-zasady-techniki-prawodawczej-perspektywa-zmian&catid=47:aktualnosci&Itemid=60 (dostęp: 30 lipca 2015).

⁷ J. Skórzyński, *System Rywina, czyli druga strona III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003, s. 1–20.

hazardowa, która powstała przy okazji nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych⁸. Sprawa dotyczyła takiego sformułowania przepisów prawnych, które wprowadzało obowiązek dofinansowywania kasyn i salonów gier o niskich wygranych⁹. W obu przypadkach organy państwa wszczęły postępowania karne. Najważniejsze jednak jest to, że poprzez nieodpowiednie stosowanie techniki prawodawczej lub jej nieznamość przez organy legislacyjne czy też ich niewłaściwe wykorzystywanie pod naciskiem tzw. lobbystów mogą być zagrożone dobra jednostek bądź państwa.

1.1. HISTORYCZNE REGULACJE DOTYCZĄCE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

We wczesnym okresie становienia prawa, jeszcze przed tzw. okresem wielkich kodyfikacji, większość tworzonych aktów prawnych była bardzo kazuistyczna. To znaczy, że były one oparte na konkretnych przykładach, które kreowały określone normy prawne. W tym okresie nie zastanawiano się nad potrzebą stworzenia norm technicznych, które będą służyły lepszemu kodyfikowaniu prawa. Dopiero na przełomie XVIII i XIX w. pojawił się nowy nurt podejścia do prawa i jego становienia. To spowodowało, że w teorii prawa sformułowano pogląd o potrzebie aktu, który ureguje normy techniczne становienia prawa¹⁰.

Zdaniem Grzegorza Wierczyńskiego dopiero okres wielkich kodyfikacji, a także aktów napoleońskich, doprowadził do rozwoju zasad techniki prawodawczej¹¹. W roku 1790 we Francji uchwalono ustawę o reorganizacji sądownictwa, w której ustanowiono instytucję rekursu legislacyjnego. Instytucja ta polegała na tym, że sąd w razie wątpliwości prawnych nie mógł sam ich rozstrzygać, ale musiał się zwrócić z pytaniem prawnym do kodyfikatorów prawa¹².

Ratio legis takiego unormowania wywodziło się z przekonania opartego na zasadzie podziału i równowagi władzy¹³. To ustawodawca powinien wypowiedzieć się o założeniach dotyczących celu regulacji, sądy zaś powinny dokonywać jedynie prostej subsumpcji prawa¹⁴.

⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.

⁹ J. Pitera, *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008–2009*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010, <http://bi.gazeta.pl/im/5/8194/m8194155.pdf> (dostęp: 30 lipca 2015).

¹⁰ J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 309–318.

¹¹ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 18–22.

¹² K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2007, s. 48–49.

¹³ W Konstytucji RP wyrażonego w art. 10 ust. 1.

¹⁴ A. Burda, *Doktryna konstytucyjna Monteskiusza*, [w:] *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*, Wrocław 1956, s. 216.

Niedługo po ustanowieniu tej regulacji okazało się jednak, że jest ona z założenia zła. Ogrom przedsięwzięcia i coraz większa liczba aktów prawnych powodowały, że ustawodawca nie był w stanie odpowiadać na pytania zadawane przez sądy.

Przełomem w rozwoju techniki prawodawczej okazały się poglądy Jean Etienne Marie Portalisa, jednego z członków komisji zajmującej się projektowaniem Kodeksu Napoleona. Wskazał on, że chcąc stworzyć akt prawny o charakterze ponadczasowym, należy przyjąć, że w akcie tworzenia prawa ustala się jedynie ogólne zasady prawa, powierzając wywodzenie z nich zasad szczególnych organom stosującym prawo. J.E.M. Portalis pisał, że: „kodeks nawet najbardziej kompletny nigdy nie jest zakończony, a przed sędzią staje tysiąc nieoczekiwanych sytuacji, ponieważ ustawy raz zredagowane pozostają takie, jak zostały napisane; natomiast ludzie nigdy nie stoją w miejscu; stale działają”¹⁵.

To stanowisko zaowocowało zmianą myślenia o stanowieniu prawa. Zaczęto bowiem ustalać ogólne normy bez ich kazuistycznego zabarwienia. Stanowisko Portalisa sprawiło również, że zauważono potrzebę rozwijania nauki na temat stanowienia prawa, dzięki czemu w późniejszym czasie formułowano zasady techniki prawodawczej, a w następstwie je kodyfikowano. Postanowiono także poprawić komunikatywność tekstu prawnego. Zauważono bowiem, że prawo powinno być zrozumiałe nie tylko dla elit, lecz także dla ludzi prostych i niższych klas społecznych¹⁶.

1.2. UNORMOWANIE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ W POLSCE

W Polsce dość długo należało czekać na regulacje z zakresu techniki prawodawczej. Co ciekawe, przez pewien czas nie obowiązywały one w sensie normatywnym, ponieważ początkowo postanowiono odejść od wydawania aktu normatywnego, regulującego niniejszą materię, na rzecz zwykłych publikacji książkowych. Publikowano je bowiem jako zbiór wytycznych¹⁷.

Pierwsze zamysły dotyczące zastosowania jednolitych wzorców tworzenia prawa można dostrzec już w czasach Pierwszej Rzeczypospolitej. Przykłady tego można zauważyć chociażby w pewnych, powtarzalnych wzorach stanowienia konstytucji. Kwestie legislacyjne zostały podjęte w stanowisku króla Zygmunta III:

Jakoż napomina i prosi nakoniec J. K. Mć W. Mci, abyście i posły te, które podług zwyczaju obrać i posłać na ten przyszły sejm będziecie raczyli, żebyście takowe obrali, którzyby żadnymi swemi własnymi ani przyjacielskimi potrzebami nie byli zabawieni, którzyby i nie swego i nie na ten czas inszego od W. Mci nie przynosili, jedno to, co J. K. Mć na ten czas W. Mciom proponować raczył¹⁸.

¹⁵ K. Sójka-Zielińska, *op. cit.*, s. 59.

¹⁶ J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 363–371.

¹⁷ G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 18–22.

¹⁸ Król Zygmunt III Waza w instrukcji na Sejm 1597.

Oczywiście były to instrukcje króla o charakterze nie *stricte* technicznym, lecz raczej ogólnolegisłacyjnym. Miały jednak takie znaczenie, że wskazywały, by stanowić prawo w sposób bezstronny i niekazuistyczny.

Świadomą potrzebę uregulowania ZTP zauważono dopiero w dwudziestoleciu międzywojennym. Ze względów historyczno-ustrojowych w stosunku co do regulacji wprowadzanych w Europie był to proces spóźniony. Tego typu regulacje wcześniej ukazały się chociażby w Niemczech, Austrii, Szwajcarii czy też Rosji. Przyszedł jednak taki czas, że krajowi decydenci i politycy pod wpływem rozwoju nauki prawa zauważyli potrzebę wprowadzenia pewnych formalnych ujednoliczeń w sposobie technicznego formułowania aktów prawnych.

Pierwszym aktem, który regulował wprowadzenie ZTP, był okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 99 z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr 7 z 1929 r. pod pozycją 147¹⁹. Warto jednak zauważyć, że już osiem lat wcześniej, w Konstytucji marcowej,²⁰ zawarto przepis dotyczący możliwej inicjatywy ustawodawczej: art. 10. „Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi. Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia”.

Kolejną wytyczną skierowaną do całej administracji państwowej było zarządzenie nr 55-63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. Zarządzenie to nie zostało opublikowane w formie przewidzianej dla aktów normatywnych, ukazało się natomiast w formie publikacji książkowej²¹.

Po derogowaniu z systemu prawnego niniejszego aktu prawnego, zostało wydane zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Tak jak jego poprzednik, nie zostało opublikowany w jakimkolwiek dzienniku urzędowym i ukazało się jako publikacja książkowa²². Był to osobliwy sposób publikacji zarządzeń, najwidoczniej jednak nie uznano zasadności publikacji niniejszego aktu prawnego w żadnym dzienniku urzędowym. Czwartym zbiorem ZTP była uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej²³. Aktem tym powrócono do tradycji publikowania ZTP w dziennikach urzędowych i traktowania ich jako pełnoprawnych aktów normatywnych. Był to zarówno przełom, jak i powrót do korzeni związanych z ZTP w Polsce. Niniejszy akt prawny utracił

¹⁹ OL. 2048/2.

²⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

²¹ Zob. Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55-63/4), Warszawa 1939.

²² Zob. *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962.

²³ M.P. z 1993 r. nr 44, poz. 310.

moc obowiązującą w 2001 r. i rok później został zastąpiony przez obecnie obowiązujący akt prawny, czyli rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej²⁴.

Jest to akt obowiązujący, który pomimo wielu prób wciąż nie został znowelizowany. Warto nadmienić również, że bezustannie prowadzone są prace legislacyjne związane z wydaniem nowych ZTP. Jednakże niniejsze prace nadal są na poziomie konsultacji. Nie ma jednak zgody oraz pewnego konsensusu eksperckiego odnośnie do niniejszego projektu. Nie opracowano ciągle jednolitego aktu, który mógłby zostać wniesiony do łaski marszałkowskiej, a w rezultacie pod obrady izb parlamentarnych²⁵.

2. ŹRÓDŁA PRAWA DOTYCZĄCE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ I ZAKRES ICH OBOWIĄZYWANIA

Aktem normatywnym dotyczącym techniki prawodawczej w Polsce jest obecnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Warto zastanowić się, do kogo ten akt jest skierowany i jaki jest zakres obowiązywania ZTP.

Zgodnie z konstytucyjnym systemem źródeł prawa²⁶ rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego w celu wykonania ustawy. Podstawą istnienia rozporządzenia jest zatem istnienie delegacji ustawowej, która daje kompetencje organowi administracji publicznej do wydania niniejszego aktu²⁷.

W przypadku zasad techniki prawodawczej normą, która obliguje Prezesa Rady Ministrów do ich wydania jest art. 14 ust. 4 pkt 1 UstRadMin²⁸. Stanowi on wprost, że Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Legislacyjnej, wydaje w drodze rozporządzenia zasady techniki prawodawczej. Przepis ten zatem stanowi delegację ustawową, a właściwie pierwszą jej część, która daje umocowanie do obowiązywania ZTP.

Niemniej jednak ważny jest przepis następny (art. 14 ust. 5 UstRadMin), gdyż to on dopełnia wymogi delegacji ustawowej, a co za tym idzie — wyznacza ramy prawne, które niniejsze rozporządzenie musi spełniać.

²⁴ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

²⁵ Więcej o prowadzonych pracach nad nowelizacją ZTP, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-13-lutego-2015-r-o-projekcie-rozporzadzenia-prezesa-rady-ministrow-zmieniajacego> (dostęp: 1 kwietnia 2015).

²⁶ Por. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁷ G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 22–25.

²⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492).

Zgodnie bowiem z art. 92 Konstytucji RP przepis upoważniający do wydania rozporządzenia (czyli tzw. delegacja ustawowa) stawia pewne wymagania, które ustawodawca powinien spełnić delegując wydanie aktu, jakim jest rozporządzenie wykonawcze²⁹.

Powinno ono zawierać takie elementy, jak:

- 1) określenie organu upoważnionego do wydania rozporządzenia,
- 2) zakres spraw przekazanych do uregulowania,
- 3) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia³⁰.

Niedochowanie wymagań odnośnie do treściowej normy delegacji ustawowej będzie stanowiło o niekonstytucyjności przepisu i spowoduje możliwość jego wzruszenia³¹.

Konstytucja zabrania dokonywania tzw. subdelegacji (art. 92 ust. 2 Konstytucji RP) — zgodnie z niniejszym przepisem organ uprawniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać tej kompetencji innemu podmiotowi.

Zgodnie z powyższymi wytycznymi, analizując przepisy art. 14 ust. 4 i 5 UstRadMin, należy stwierdzić, że delegacja ustawowa została rozbita na dwa przepisy (dwie jednostki redakcyjne). Nie jest to praktyka naganna, pod warunkiem że przepisy tworzące upoważnienie do wydania rozporządzenia są spójne. Dlatego też organ upoważniony do wydania rozporządzenia został określony w art. 14 ust. 4 pkt 1 UstRadMin. Same wytyczne wobec treści aktu znajdują się w kolejnym ustępie.

Artykuł 14 ust. 5 UstRadMin stanowi:

Prezes Rady Ministrów [...] określi w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa.

Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.

Regulacja ta spełnia wymagania zarówno co do zakresu przekazanych spraw, jak i wytycznych co do treści rozporządzenia. Oczywiście warte zastanowienia jest to, czy organ wydający rozporządzenie nie popełnił legislacyjnego wykroczenia przeciwko wytycznym wydanym przez ustawodawcę, ponieważ dokonano pewnego przeniesienia głównej treści aktu do załącznika. W samym rozporządzeniu nie znajdziemy bowiem kompleksowych regulacji wobec przedmiotu regulacji, jaki został przekazany do uregulowania Prezesowi Rady Ministrów. Najważniejsze normy ustanowione są w załączniku do rozporządzenia. Nie umniejsza to w żaden sposób ich mocy prawnej, ponieważ zgodnie z ZTP załącznik do aktu ma

²⁹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 140–142.

³⁰ Por. § 63 ZTP.

³¹ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 K. 20/99. OTK ZU z 2000 r. nr 5, poz. 140.

taką samą moc prawną jak akt³². Pomimo pewnych wątpliwości legislacyjnych, trzeba jednak uznać, że taka praktyka jest wielokrotnie stosowana przez organy upoważnione do wydania rozporządzenia (choćby przy okazji wydania: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych³³ — gdzie najważniejszą treść merytoryczną zawierają załączniki do rozporządzenia). Praktyka taka nie jest legislacyjnie naganna, ale w moim przekonaniu kłóci się ona nieco z realizowaniem postulatów przejrzystości, jasności i spójności prawa. Wydaje się bowiem, że normy zasad techniki prawodawczej nie są normami aż tak technicznymi, aby nie można było ich zawrzeć w samej treści rozporządzenia. To jest jednak kwestia drugorzędna.

Innym aspektem obowiązywania ZTP jest ich zakres podmiotowy. Jak wiadomo bowiem, rozporządzenie w hierarchii źródeł prawa jest prawem powszechnie obowiązującym. Oznacza to, że wiąże wszystkie podmioty i jesteśmy prawnie zobowiązani do realizacji jego przepisów³⁴. Jednakże, gdy dokładnie przeanalizujemy zakres przedmiotowo-podmiotowy niniejszego rozporządzenia, zauważmy, że jest ono przede wszystkim skierowane do podmiotów administracji publicznej oraz zajmujących się legislacją na poziomie państwowym. Same wytyczne dotyczą bowiem przede wszystkim tworzenia aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (ustaw i rozporządzeń — czemu poświęcono najwięcej miejsca). Dodatkowe wytyczne odnoszą się także do aktów prawa wewnątrznie obowiązującego (uchwał i zarządzeń), które są wydawane przez upoważnione podmioty administracji publicznej³⁵.

Reasumując rozważania dotyczące obowiązywania ZTP, należy uznać, że obowiązują one w formie rozporządzenia wydanego przez Prezesa RM na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o Radzie Ministrów. Same zaś zasady dotyczą przede wszystkim podmiotów państwowych, zajmujących się legislacją na najwyższym poziomie (przygotowujących projekty ustaw i rozporządzeń), a także do podmiotów wydających akty wewnątrznie obowiązujące na poziomie ministerialnym³⁶.

Jednostki prawne należące do państwa czy też jednostki samorządu terytorialnego niechętnie stosują się do ZTP. Przyczyną takiego stanu faktycznego jest nieskoordynowanie programów zachęcających do stosowania wytycznych, brak możliwych sankcji, a jednocześnie niska świadomość urzędników i utarte sche-

³² Por. § 29 w zw. z § 143 ZTP.

³³ Dz.U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.

³⁴ M. Granat, *op. cit.*, s. 131–133.

³⁵ G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 26.

³⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 25.

maty postępowania w urzędach. Gdyby nastąpiło skoordynowane przestrzeganie wymogów ZTP, z pewnością polepszyłyby to jakość stanowionego prawa.

Obywatele, którzy tworzą akt na własny użytek (statuty, regulaminy, porozumienia), nie są zobowiązani do stosowania niniejszych norm, jednakże mogą one często okazać się przydatne, w szczególności jeżeli chodzi o tworzenie poszczególnych jednostek redakcyjnych. Dzięki stosowaniu się do wytycznych zawartych w ZTP z pewnością osoby fizyczne czy też prawne uzyskają większą spójność w wydawanych przez siebie aktach prawnych.

3. TECHNIKA PRAWODAWCZA AKTÓW PRAWNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Tworzenie aktów prawnych w Unii Europejskiej również odbywa się w ramach zasad techniki prawodawczej. Wytyczne polityki legislacyjnej i prawodawczej stosowanej przez organy Unii Europejskiej mają przede wszystkim na celu zapewnienie efektywności recypowania przepisów prawa europejskiego do prawa krajowego. Oczywiście, niniejsza problematyka zaczęła dotyczyć Polski na etapie przygotowań wejścia naszego kraju do Unii Europejskiej.

Instytucje europejskie już dużo wcześniej dostrzegły potrzebę uregulowania problematyki transpozycji prawa w porządkach krajowych. Wynikało to z potrzeby rozwoju Wspólnot Europejskich oraz ich efektywności, a co za tym idzie potrzeby lepszego stosowania i wdrażania prawa europejskiego na obszarze poszczególnych państw członkowskich.

Już w latach 1992–1993 instytucje Wspólnot Europejskich dostrzegły potrzebę unormowania sfery legislacyjnej. Głównym założeniem było zwiększenie efektywności wdrażania prawa wspólnotowego. Zauważono bowiem zbyt duże rozproszenie w stosowaniu norm europejskich. W związku z powyższym, brakowało spójności w stosowaniu prawa. Powodowało to także brak skuteczności norm prawnych stanowionych przez UE. Doprowadziło to do zawarcia przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Wspólnot Europejskich porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego³⁷. Akt ten wprowadził ujednolicenie ustawodawstwa unijnego, a także zakładał poprawienie stosowania norm prawnych.

Kolejnym aktem normatywnym, który wpływał na stanowienie prawa i jego skuteczność, lecz na poziomie administracji UE, było Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa³⁸. Niniejszy dokument został wydany w celu poprawienia koordynacji procesu legislacyjnego w Unii Europej-

³⁷ Dz. Urz. WE C 73 z 17 marca 1999 r.

³⁸ Dz.U. C 321 z 31 grudnia 2003 r.

skiej. Cel ten został osiągnięty przede wszystkim poprzez wprowadzenie wspólnych obowiązków w procesie stanowienia prawa pomiędzy instytucjami UE³⁹. Jednym z nich jest wzajemne informowania się o projektach bądź synchronizacja działań legislacyjnych. Na poziomie instytucjonalnym działania te mają zapewnić spójność legislacyjną. Kolejnym celem zaś jest zwiększenie dostępu obywateli do informacji oraz zwiększenie liczby debat publicznych, a co za tym idzie zwiększenie udziału czynnika obywatelskiego w stanowieniu prawa⁴⁰.

Duży nacisk położono także na kontrolę transponowanego prawa. Przed wejściem takiego aktu w życie powinien on być skontrolowany pod względem prawnym jeszcze przed rozpoczęciem obowiązywania aktu prawnego. Taki zabieg ma na celu dywersyfikację norm prawnych i zapewnienie ich spójności względem pierwotnego założenia⁴¹.

Na podstawie m.in. powyższych aktów prawnych opracowano wytyczne dotyczące procesu legislacyjnego i zasad techniki prawodawczej na terenie UE. Wydano je w postaci wskazówek legislacyjnych, jako publikację naukową. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej, taką nazwę przyjął bowiem dokument, ma za zadanie zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym.

Wytyczne są zaktualizowaną i uzupełnioną wersją opublikowanego przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej dokumentu: Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej⁴².

Obecnie (po wejściu w życie traktatu lizbońskiego⁴³) procedurę legislacyjną w UE reguluje art. 289 TfUE. Ustanawia on zwykłą procedurę ustawodawczą i specjalne procedury ustawodawcze. Ponadto traktat lizboński wprowadza klauzule pomostowe. Umożliwiają one zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej — pod pewnymi warunkami (nawet gdy we właściwej sytuacji byłaby ona nie do zastosowania). Przebieg zwykłej procedury ustawodawczej uregulowany jest w art. 294 TfUE. Natomiast procedury pomostowe są rozproszone w kilku przepisach⁴⁴.

Polska zobowiązała się do realizacji prawa europejskiego w krajowym porządku prawnym od dnia przyjęcia nas do UE. Taką podstawę stanowił art. 2 trak-

³⁹ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 41–43.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 51–54.

⁴¹ *Ibidem*, s. 98–99.

⁴² Zostały one opracowane przez prof. dr. hab. Jana Barcza, we współpracy z dr Agnieszką Grzelak w zakresie źródeł II i III filaru UE, Mirosławą Kapko, radcą ministra, i Anną Siwek, głównym specjalistą, pracownikami Departamentu Prawa Unii Europejskiej UKiE, oraz zaakceptowane przez Rządowe Centrum Legislacji. Wydane w Warszawie w roku 2003.

⁴³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Wszedł w życie 1 grudnia 2009 (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 z późn. zm.).

⁴⁴ Zob. art. 81, art. 312, art. 153, art. 192, art. 333 TfUE oraz art. 31 TUE.

tatu akcesyjnego Polski do UE⁴⁵. Oczywiście jest jednak, że pewne zobowiązania i ich wykonanie było tak dużą zmianą w krajowym systemie prawnym, iż pewne kroki transpozycyjne musiały zostać podjęte przed terminem 1 maja 2004 roku. Różnicowanie dotyczyło także poszczególnych dziedzin prawa. Prawo europejskie można określić jako prawo międzynarodowe o szczególnym charakterze (autonomii). Oczywiście obowiązują w prawie UE zasady prawnomiędzynarodowe, jak chociażby *pacta sunt servanda*. Odrębny charakter prawa UE potwierdził traktat lizboński, który nie tylko nadał wspólnocie osobowość prawną, ale także ujednolicił źródła prawa i ich stosowanie. Dlatego też w deklaracji nr 17 wszystkich państw członkowskich do traktatu lizbońskiego zgodnie zadeklarowano wyższość prawa UE nad prawem krajowym⁴⁶. Co prawda TK wypowiedział się, że deklaracja ta nie ma mocy prawnego obowiązywania, gdyż nie jest traktatem. Powinno się jednak ją stosować jako akt polityczny wszystkich państw członkowskich. To daje także uzasadnienie do obowiązywania niniejszej deklaracji⁴⁷. To także podkreślał wielokrotnie Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie⁴⁸. Akty stanowione w państwach członkowskich powinny być więc zgodne zarówno z prawem pierwotnym, jak i pochodnym⁴⁹.

Sama zasadność stosowania prawa UE zostawała wielokrotnie stawiana pod jurysdykcję Trybunału Konstytucyjnego. Najważniejszym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w powyższej materii był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie zbadania zgodności Traktatu akcesyjnego z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji⁵⁰. W niniejszym orzeczeniu TK potwierdził zgodność traktatu akcesyjnego z przepisami Konstytucji RP. Dotyczy to także norm odnoszących się do stanowienia prawa i stosowania prawa europejskiego na gruncie polskiego systemu prawnego. Przede wszystkim potwierdzono, że trans-

⁴⁵ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczypospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Akt Końcowy.

⁴⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 z późn. zm.

⁴⁷ Por. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.

⁴⁸ Por. wyrok w sprawie *Costa v. ENEL*, ETS-O 1964, 1251.

⁴⁹ M. Ahlt, M. Szpunar, *op. cit.*, s. 54–58.

⁵⁰ Sygn. akt K 18/04; OTK ZU 2005, seria A, nr 5, poz. 49.

pozycja norm prawa UE nie zagraża suwerenności państwa polskiego, a co za tym idzie stosowanie prawa europejskiego na kanwie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP jest zasadne. Zaskarżenie traktatu akcesyjnego, oprócz zasadnych pobudek konstytucyjnych, było determinowane przez grupę tzw. eurosceptyków wywodzących się przede wszystkim (lecz nie wyłącznie) z konserwatywnych ugrupowań politycznych. *De facto* jako pozytywne zjawisko trzeba odebrać poddanie powyższych zagadnień prawnym orzecznictwu sądu konstytucyjnego, który niezależnie mógł wypowiedzieć się na temat przyjęcia norm prawnych UE do krajowego systemu prawnego, tym bardziej że ów system we wskazanym czasie nie był dobrze przygotowany do takiej ingerencji z „zewnątrz”⁵¹.

Jeżeli mówimy o charakterystyce aktów prawnych UE, winniśmy dodać, że systematyka tych aktów jest zgoła inna niż *fontes iuris oriundi* w Polsce. Inny jest tryb wydawania niniejszych aktów, ale także ich nazewnictwo i zakres obowiązywania. Zupełnie inna systematyka wydawania aktów prawnych wiąże się z pewnymi charakterystycznymi cechami w zakresie ich stosowania. Przede wszystkim należy pamiętać, że w prawie europejskim wyróżniamy prawo pierwotne i wtórne.

Prawo pierwotne to w szczególności traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania i bytowania UE (tzw. traktaty założycielskie), wraz z protokołami i aneksami. Do prawa pierwotnego należą także traktaty zmieniające, traktaty akcesyjne poszczególnych państw oraz ogólne zasady prawa europejskiego⁵².

Prawo wtórne Unii (prawo pochodne) to normy stanowione przez instytucje UE na podstawie powierzonych im kompetencji ustanowionych w traktatach. Mogą one przybierać różną postać: aktów wykonawczych, delegowanych, ustawodawczych. Są one wydawane w formie rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń, opinii i innych⁵³.

Oprócz powyższych powinniśmy wyróżnić także umowy międzynarodowe, które *de iure* stanowią odrębną gałąź prawa we wspólnocie europejskiej — w szczególności z uwagi na ich charakter aktu konsensualnego. Nieco odrębną gałąź stanowią także zalecenia i opinie, które są wydawane przez organy UE w sprawach indywidualnych i konkretnych — kierowanych do poszczególnych państw bądź osób prawnych.

Dokonując pewnej systematyki źródeł prawa UE, można je podzielić:

- 1) prawo pierwotne (traktaty, akty o charakterze konstytucyjnym, ogólne zasady prawa);
- 2) umowy międzynarodowe Unii;
- 3) prawo wtórne:
 - a) akty ustawodawcze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje);
 - b) akty nieustawodawcze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje):

⁵¹ Zgodnie z orzeczeniem TK K 18/04.

⁵² M. Ahlt, M. Szpunar, *op. cit.*, s. 41–43.

⁵³ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 217–221.

- akty delegowane,
- akty wykonawcze;
- c) inne akty (np. zalecenia, opinie, uchwały, porozumienia międzyinstytucjonalne, deklaracje);
- 4) akty wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁵⁴.

W przypadku prawa UE możemy także mówić o pewnej hierarchii aktów prawnych. Oczywiście najwyższymi normami będzie prawo pierwotne. Ponadto warta wskazania jest zależność pomiędzy aktami ustawodawczymi i nieustawodawczymi. Akt wykonawczy jest bowiem podporządkowany normom, które ma wykonać na podstawie przekazanej kompetencji⁵⁵.

Z punktu widzenia ZTP najważniejszy jest obowiązek transponowania prawa europejskiego w krajowym porządku prawnym bądź brak dokonanej transpozycji. W przypadku prawa pierwotnego zawsze mówimy o bezpośrednim stosowaniu tychże aktów. W związku z tym nie jest potrzebne ustanawianie norm transpozycyjnych względem np. TUE czy TfUE.

Tak samo dzieje się z aktem, jakim jest rozporządzenie wydawane przez instytucje Unii. Jest ono instrumentem służącym do ujednolicenia systemu prawnego UE. Ma zasięg ogólny, wiąże w całości i bezpośrednio, a do jego stosowania zobowiązane są wszystkie państwa członkowskie⁵⁶. Bezpośrednia stosowalność takiego prawa nie tylko oznacza, że nie ma potrzeby dokonywania transpozycji (w formie ustawy). Dla obywatela to przede wszystkim możliwość bezpośredniego powoływania się na akt prawny przed organami krajowymi i międzynarodowymi⁵⁷.

Nieco inaczej jest w przypadku dyrektyw. Ustanawiają one obowiązki i prawa co do zasady wyłącznie dla państw członkowskich (w razie niewykonywania obowiązków przez państwo istnieje możliwość powoływania się przez jednostkę bezpośrednio na przepisy dyrektywy — jednakże jest to wyjątek). Dyrektywa wiąże państwo, do którego jest skierowana, odnośnie do obowiązku osiągnięcia pewnych rezultatów. Pozostawia jednak swobodę wyboru środków i formy⁵⁸. Dlatego też państwa członkowskie mają obowiązek wykonania dyrektywy w odpowiednim czasie poprzez dokonanie transpozycji w prawie krajowym. Transpozycja nie musi być wykonana poprzez wydanie ustawy (może to być akt niższego rzędu), jednakże gdy dana dyrektywa przyznaje prawa jednostkom bądź instytucjom, to wskazane jest wydanie ustawy.

⁵⁴ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 218.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 219.

⁵⁶ Zgodnie z art. 288 akapit 2 TfUE.

⁵⁷ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 290–293.

⁵⁸ Zob. art. 288 akapit 3 TfUE.

Zgoda odmienny charakter mają decyzje. Są to akty indywidualne i konkretne. Często porównywane są one do decyzji administracyjnych w prawie krajowym. Z reguły dotyczą one pojedynczego adresata⁵⁹.

Mianem innych aktów można określić zalecenia i opinie⁶⁰, a także inne akty wymienione w przepisach TUE lub TfUE. Akty te, co do zasady, nie wiążą prawnie, mają jednak moc prawną. Są to jednakże normy kierowane do poszczególnych organów krajowych, a co za tym idzie wiążą te organy; nie są zaś normami powszechnie obowiązującymi, w związku z tym nie potrzebują transpozycji do systemów prawnych poszczególnych państw członkowskich⁶¹.

Powyżej przytoczone podział i charakterystyka mają znaczenie przy procesie stanowienia norm prawnych. Procedura stanowienia traktatów dzieli się na stopnie: wspólnotowy, międzynarodowy i narodowy. W każdej z poszczególnych faz wskazane podmioty (np. Rada Europejska czy państwa członkowskie) mogą zgłaszać propozycje zmian do opracowywanych traktatów.

Inaczej wygląda procedura prawodawcza w przypadku aktów prawa pochodnego. Traktat lizboński ustanowił dwie procedury ustawodawcze — zwykłą i specjalną. W ramach nich ustanawiane są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Akty te wydawane są zawsze zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie zasad techniki prawodawczej aktów UE, o którym mowa była powyżej⁶².

Polska, podejmując się zobowiązania dotyczącego transpozycji aktów prawa unijnego, wprowadziła wiele aktów prawnych o charakterze technicznym, które mają na celu ułatwienie współpracy międzyinstytucjonalnej organów krajowych najwyższego szczebla. Mają one za zadanie zsynchronizować podejmowane działania. Wśród najważniejszych aktów o powyższym charakterze powinniśmy wyróżnić ustawę z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁶³ oraz ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁶⁴. Sama Wspólnota oczywiście także podjęła działania legislacyjne, które mają zabezpieczać procedurę stanowienia prawa. Wśród aktów i dokumentów zarówno normatywnych, jak i merytorycznych, które możemy wyróżnić jako dotyczące materii transpozycji i legislacji w UE, najważniejsze wydają się: Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego

⁵⁹ Pojęcie adresata jest przez organy europejskie rozszerzane zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE np. w związku ze skargą o stwierdzenie nieważności aktu (art. 263 TfUE). Co ważne, wskazanie adresata nie zawsze musi być ostre (wyrazne). Wymóg wskazania adresata jest spełniony, gdy w momencie wydania decyzji może być wskazana zamknięta kategoria adresatów. Dlatego też wskazanie adresata może mieć charakter konkretny, ale nie indywidualny.

⁶⁰ Zgodnie z art. 288 TfUE.

⁶¹ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 224–245.

⁶² J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa-Poznań 2012, s. 44.

⁶³ Dz.U. Nr 213, poz. 1395, z późn. zm.

⁶⁴ Dz.U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.

porządku prawnego⁶⁵, Modyfikacja procedury transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej⁶⁶, Zalecenia Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego⁶⁷ czy też komunikat Komisji z dnia 5 września 2007 r. Skuteczna Europa — stosowanie prawa wspólnotowego⁶⁸.

Legislacja europejska względem legislacji krajów członkowskich wymaga przede wszystkim osiągania założeń i celów wyznaczonych w aktach europejskich. Redagowanie poszczególnych jednostek nie jest przedmiotem szczegółowego zainteresowania UE. Oczywiście, wewnątrzunijne akty normatywne redagowane są wedle przewidzianych reguł legislacyjnych. Należy jednak pamiętać, że UE państwom członkowskim pozostawia dowolność co do rodzaju podejmowanych technicznych środków legislacyjnych, wymaga zaś stosowania się do norm czasowych i osiągania założonych celów. Takie regulacje pozwalają krajom członkowskim na elastyczne stosowanie i transponowania prawa UE w normach wewnętrznych⁶⁹.

WNIOSKI

Zasady techniki prawodawczej determinują prawidłowe stanowienie aktów prawnych pod względem technicznym. Ich zawarcie w rozporządzeniu Prezesa RM nadaje im normatywny charakter. Dzięki takiemu rozwiązaniu jednostki zajmujące się legislacją są zobowiązane do stosowania ZTP. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze tak było. Geneza ZTP sięga czasów, gdy były one publikowane jako zwykłe książki. Nie miały one wtedy normatywnego charakteru, lecz jedynie były wskazówkami dla służb legislacyjnych.

W wyniku rozwoju prawodawstwa niezbędne było wydanie technicznych norm i wskazówek dotyczących stanowienia aktów prawnych. Dzięki nim można nie tylko ujednolicić wydawane akty, lecz także polepszyć i ułatwić ich interpretację. Ponadto taki zabieg zapobiega powstawaniu luk w prawie — zarówno aksjologicznych, jak i technicznych. Zasady techniki prawodawczej mówią o tym, jak akt stanowić — w sposób szczegółowy określają możliwość ich formułowania. Ponadto wskazują, jak akt nowelizować i derogować z obiegu prawnego.

Problematyka stanowienia prawa jest również istotna w zakresie stanowienia prawa europejskiego. Akty te wiążą bowiem polskiego ustawodawcę, a często także wymuszają na nim obowiązki pozytywne — jak chociażby wydawanie określonych aktów prawnych czy też transpozycja konkretnego aktu. W związku

⁶⁵ Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 11 października 2005 r.

⁶⁶ Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 27 kwietnia 2007 r.

⁶⁷ Dz. Urz. UE L 98 z 16 kwietnia 2005, s. 47.

⁶⁸ KOM(2007)0502 wersja ostateczna.

⁶⁹ M. Ahlt, M. Szpunar, *op. cit.*, s. 33–39.

z tym potrzebne jest nie tylko stosowanie się do ZTP, lecz także zachowanie reguł kolizyjnych oraz przestrzeganie traktatów, które wiążą krajowego ustawodawcę. Tylko takie rozwiązanie pozwala na kooperację porządków prawnych — zarówno krajowego, jak i europejskiego.

THE PRINCIPLES OF LEGISLATION TECHNIQUE IN POLAND AND EUROPEAN UNION

Summary

This paper is a complex summary of problematic principles of legislation technique. European law-making has a big meaning in Polish law. These dual systems affect each other. The principles of legislative techniques in Poland are regulated by the Regulation of the Prime Minister, but not always. Sometimes they were set in a book form.

The rules of legislative technique are of great importance for understanding of legislation and the entire legal system. Thanks to them the legislators know what editorial units used in individual acts. Understanding them often allows for better application of the law. European Union Law has its own standards and its own legislative rules. Correlation of Polish law with the European reveals itself even when it is necessary to transpose the EU directives. The method and quality of establishing law in the European Union somehow directly affect the rights in Poland. Therefore, [czegoś brakuje; kto rozróżnia i ma się nauczyć, jak ich używać?] distinguish between the two legal systems and learn how to use them.

This paper describes the importance of the principles of correct legislation for both the national agenda, as well as for the European law. It identifies the main concepts. It allows the reader to explore correlations principles of legislative techniques in the EU and Poland.