

Odsyłanie do przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe przez użycie sformułowania „przepisy stosuje się odpowiednio”

Tezy:

1. Respektowanie zasady określoności przepisów prawa na etapie redagowania tekstu aktu prawnego powinno przejawiać się w unikaniu konstruowania przepisów odsyłających do przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe przez użycie sformułowania „przepisy stosuje się odpowiednio”.
2. W przypadku gdy zachodzi konieczność objęcia w rozporządzeniu materii, która pierwotnie nie została ujęta wprost w treści upoważnienia ustawowego, a która wynika z zastosowania w przepisach ustawy formuły „przepisy stosuje się odpowiednio”, w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych oraz zachowania konstytucyjnych wymogów dotyczących konstrukcji upoważnienia ustawowego zaleca się:
 - 1) zredagowanie odrębnego upoważnienia odnoszącego się wprost do zakresu przedmiotowo-podmiotowego wynikającego z przepisów zawierających odesłanie do „odpowiedniego stosowania” bądź
 - 2) wyodrębnienie w tekście ustawy wspólnych przepisów materialnych regulujących kompleksowo dane zagadnienie wobec wszystkich grup podmiotowych, co umożliwi skonstruowanie jednego upoważnienia ustawowego określającego szczegółowo zakres spraw przekazanych do uregulowania — wówczas wieloznaczna formuła „przepisy stosuje się odpowiednio” nie znajdzie zastosowania.
3. Jedynie jako rozwiązanie mające charakter wyjątkowy, wyłącznie w przypadku gdy jest możliwe i wystarczające „odpowiednie stosowanie” aktu wykonawczego, z uwagi na istotę zasady określoności przepisów prawa jednoznaczne wskazanie woli projektodawcy może nastąpić przez zastosowanie formuły:

„do ... (kogo/czego, tj. wskazanie zakresu spraw, do których następuje odesłanie) przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. X ustawy z dnia ... o ... stosuje się odpowiednio”.

Zasada określoności przepisów prawa jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP i w ocenie Trybunału Konstytucyjnego ma charakter zasady prawa¹⁾. Wynika z niej obowiązek konstruowania przepisów prawnych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla jej adresatów. Jest także jednym z elementów definiujących demokratyczne państwo prawne. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że „określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa [...]. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego”²⁾. Z kolei „z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikają dyrektywy dotyczące stanowienia prawa, które łącznie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazwane są zasadami poprawnej legislacji. Należą do nich — między innymi — zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada stosowania odpowiedniej *vacatio legis*, zakaz zmiany prawa podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego, zasada określoności przepisów prawa”³⁾.

Przejawem realizacji zasady określoności przepisów prawa jest formułowanie przepisów w sposób poprawny pod względem językowym, logiczny i precyzyjny, tak aby intencja ustawodawcy co do kręgu podmiotów i okoliczności zastosowania danej normy prawnej nie budziła u jej adresatów wątpliwości.

Wśród powszechnie stosowanych technik legislacyjnych szczególnie miejsce, w kontekście zasady określoności przepisów prawa, zajmuje często używane sformułowanie, w którego myśl niektóre przepisy „stosuje się odpowiednio”. Jak podkreśla Sąd Najwyższy, „w piśmiennictwie trafnie zauważa się, że pojęcie „odpowiedniości” stosowania określonego przepisu oznacza, że niektóre jego postanowienia będzie można stosować bez żadnej modyfikacji, inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, a jeszcze innych w ogóle nie będzie można stosować”⁴⁾.

Używanie sformułowania „stosuje się odpowiednio” ma na celu osiągnięcie skrótowości tekstu prawnego. O możliwości skracania tekstu prawnego mówi § 156 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908),

¹⁾ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r. sygn. akt Kp 3/09.

²⁾ Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r. sygn. akt K 8/08.

³⁾ Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r. sygn. akt P 19/10.

⁴⁾ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 stycznia 2013 r. sygn. akt III CZP 51/12.

zwanego dalej „ZTP”. W myśl przywołanego przepisu poza skrótowością celem odesłań może być także osiągnięcie spójności tekstu. W jednym i drugim przypadku niezbędne jest jednoznaczne wskazanie przepisu lub przepisów prawnych, do których się odsyła. W literaturze wskazuje się, że posługiwanie się w tekście aktu prawnego sformułowaniem o „odpowiednim stosowaniu” przepisów służy właśnie osiągnięciu spójności tego tekstu⁵⁾. Najczęściej używa się tej techniki w odniesieniu do przepisów określających tryb jakiegoś postępowania, rzadziej w odniesieniu do przepisów materialnych. Jednakże z użyciem formuły o odpowiednim stosowaniu przepisów „wiąże się niebezpieczeństwo pewnej dowolności „odpowiedniego” stosowania przepisów, do których się odsyła⁶⁾, i to pomimo wskazania konkretnych przepisów. W konsekwencji stosowanie tej techniki może się wiązać z naruszeniem zasady określoności przepisów prawa. Interpretacja norm należy bowiem każdorazowo do podmiotów stosujących dane przepisy prawne oraz podmiotów egzekwujących stosowanie tych przepisów. Posłużenie się formułą o odpowiednim stosowaniu przepisów prawnych powinno być dokładnie przemyślane, gdyż z uwagi na możliwość dokonania różnych interpretacji (stosowanie wprost, stosowanie z modyfikacją, niestosowanie danego przepisu) strony danego stosunku prawnego mogą w odmienny sposób wywodzić normy z poszczególnych przepisów. O częstych problemach związanych z praktycznym stosowaniem przepisów zawierających sformułowanie „stosuje się odpowiednio” może świadczyć bogate orzecznictwo, w tym także Trybunału Konstytucyjnego⁷⁾.

Zdarza się także, że z pozoru właściwie zastosowane wytyczne wynikające z § 156 ZTP polegające zarówno na wskazaniu zakresu spraw, do których następuje odesłanie, jak i na jednoznacznym wskazaniu przepisów, do których się odsyła, może nie w pełni wdrażać zasadę określoności przepisów prawa, a w konsekwencji — nie regulować w sposób precyzyjny sytuacji jednostki. Dzieje się tak wówczas, gdy odesłanie do „odpowiedniego stosowania” obejmuje również przepisy zawierające upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego.

⁵⁾ Tak np. *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, pod redakcją naukową J. Warylewskiego, Warszawa 2003, s. 503.

⁶⁾ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 300.

⁷⁾ Np. wyrok TK z dnia:

- 13 marca 2000 r. sygn. akt K 1/99,
- 7 września 2010 r. sygn. akt P 94/08,
- 19 maja 2011 r. sygn. akt SK 9/08,
- 18 października 2011 r. sygn. akt SK 2/10.

Przykład

U S T A W A
z dnia 11 września 2003 r.
o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych
(Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.)

Art. 132. Do żołnierzy pełniących służbę kandydacką stosuje się odpowiednio przepisy art. 8, art. 18, art. 26, art. 48–51, art. 54–57, art. 59, art. 60b, art. 66–67c, art. 70 i art. 105–110.

OBJAŚNIENIE

Przywołany przepis prawidłowo wskazuje zakres spraw, do których następuje odesłanie przez określenie kręgu podmiotów, tj. żołnierzy pełniących służbę kandydacką, a następnie wymienia konkretne przepisy, które będą znajdować odpowiednie zastosowanie. Ustawodawca przyjął, że do kandydatów na żołnierzy zawodowych należy odpowiednio stosować przepisy odnoszące się do żołnierzy zawodowych i określające ich prawa, obowiązki, ograniczające w pewnym zakresie swobody obywatelskie oraz normujące tryb postępowania m.in. w sprawach związanych z kierowaniem do pełnienia służby poza granicami kraju, wymiany oraz zwrotu wojskowych dokumentów osobistych, czy też informowania przez kandydata na żołnierza zawodowego o zamiarze wyjazdu i pobytu za granicą. Ze względu na poruszaną w tych przepisach materię kształtującą pozycję jednostki „związana z jasnością przepisu jego precyzja powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie”⁸⁾. Natomiast część przepisów wymienionych w art. 132 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, zwanej dalej „wojskową ustawą pragmatyczną”, nie stanowi norm materialnych, lecz zawiera upoważnienia ustawowe do wydania aktów wykonawczych — są to przepisy art. 26 ust. 22, art. 48 ust. 8, art. 49 ust. 6, art. 50 ust. 3, art. 50a ust. 1a i 6, art. 55 ust. 1, art. 56 ust. 5, art. 59 ust. 3, art. 66 ust. 2 i 3, art. 67 ust. 7, art. 67a ust. 2, art. 67b ust. 2, art. 70 ust. 4, art. 107 ust. 4 czy art. 108 ust. 4. Mając na względzie utrwaloną w orzecznictwie interpretację „odpowiedniego stosowania przepisów”, należy postawić sobie pytanie, czy w odniesieniu do upoważnień ustawowych można te przepisy stosować wprost, z pewnymi

⁸⁾ Np. wyrok TK z dnia:
— 15 listopada 2010 r. sygn. akt P 32/09,
— 6 marca 2012 r. sygn. akt K 15/08.

modyfikacjami, a jeśli tak, to jak daleko idącymi, czy można nie stosować ich wcale. W przypadku wojskowej ustawy pragmatycznej wydaje się, że zastosowane zostały wszystkie trzy możliwości, przy czym granica między stosowaniem aktów wykonawczych wprost a niestosowaniem ich w ogóle jest trudna do ustalenia, a co za tym idzie — przyjęta w tej ustawie konstrukcja nie realizuje w pełni zasady określoności przepisów prawa. Podkreślić ponadto należy, że o ile skorzystanie z takiej formy „odpowiedniego” stosowania może niekiedy zostać uznane za prawidłowe, w przypadku gdy przepisy aktów wykonawczych będą stosowane do kandydatów na żołnierzy zawodowych, o tyle obejmowanie zakresem przedmiotowym w tych aktach wykonawczych wprost żołnierzy pełniących służbę kandydacką budzi poważne wątpliwości.

Przykłady

U S T A W A
z dnia 11 września 2003 r.
o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych

Art. 66. 1. Żołnierze zawodowi otrzymują umundurowanie, wyekwipowanie i uzbrojenie oraz, w określonych przypadkach, wyżywienie albo równoważnik pieniężny w zamian za te należności.

2. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowe warunki i normy umundurowania oraz wyekwipowania, w tym w ubiory cywilne, żołnierzy zawodowych, a także organy właściwe w sprawach zaopatrywania w te przedmioty;
- 2) szczegółowe warunki i normy uzbrojenia żołnierzy zawodowych;
- 3) przypadki, w których żołnierzom zawodowym przysługuje bezpłatne wyżywienie, i normy tego wyżywienia.

R O Z P O R Z Ą D Z E N I E
M I N I S T R A O B R O N Y N A R O D O W E J
z dnia 11 grudnia 2009 r.
w sprawie bezpłatnego wyżywienia żołnierzy zawodowych
i kandydatów na żołnierzy zawodowych
(Dz. U. Nr 216, poz. 1679)

Na podstawie art. 66 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 132 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892, z późn. zm.) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa przypadki, w których żołnierzom zawodowym i kandydatom na żołnierzy zawodowych przysługuje bezpłatne wyżywienie, i normy tego wyżywienia.

U S T A W A

z dnia 11 września 2003 r.

o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych

Art. 48. 1. Żołnierzom zawodowym wydaje się wojskowy dokument osobisty stwierdzający pełnienie zawodowej służby wojskowej oraz, w szczególnych przypadkach, dokument osobisty stwierdzający pełnienie tej służby w określonej jednostce wojskowej.

8. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) terminy ważności wojskowych dokumentów osobistych, warunki i tryb wymiany oraz zwrotu tych dokumentów, a także sposób postępowania przy ich wydawaniu;
- 2) zakres i sposób prowadzenia ewidencji wojskowej oraz sposób jej odtwarzania w przypadku zniszczenia lub zaginięcia, a także wzory dokumentów ewidencyjnych;
- 3) wzory wojskowych dokumentów osobistych oraz sposób dokonywania wpisów w tych dokumentach i postępowania z nimi, a także organy właściwe do ich wydawania.

ROZPORZĄDZENIE

MINISTRA OBRONY NARODOWEJ

z dnia 4 marca 2010 r.

w sprawie ewidencji wojskowej żołnierzy zawodowych

i żołnierzy pełniących służbę kandydacką

(Dz. U. Nr 63, poz. 393)

Na podstawie art. 48 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892, z późn. zm.) zarządza się, co następuje:

Rozdział 1

Przepisy ogólne

§ 1. Rozporządzenie określa:

- 1) zakres i sposób prowadzenia ewidencji wojskowej żołnierzy zawodowych i żołnierzy pełniących służbę kandydacką;

- 2) sposób odtwarzania ewidencji w przypadku jej zniszczenia lub zaginięcia;
- 3) wzory dokumentów ewidencyjnych.

OBJAŚNIENIE

Jak wynika ze wskazanych przykładów, treść upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych odnosi się jedynie do żołnierzy zawodowych. Projektodawca uznał, że wynikające z art. 132 wojskowej ustawy pragmatycznej odesłanie do „odpowiedniego” stosowania przepisów zawierających upoważnienie uzasadnia zastosowanie przepisów upoważniających wprost do kandydatów na żołnierzy zawodowych, a co za tym idzie, że możliwe jest uregulowanie w tych aktach wykonawczych także sytuacji żołnierzy pełniących służbę kandydacką. Przyjęte rozwiązanie należy jednak uznać za niewłaściwe. Przede wszystkim pozostaje ono w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a w sytuacji gdy podstawa prawna jest przywołana „w związku” z art. 132 wojskowej ustawy pragmatycznej — także z § 119 ust. 1 ZTP. Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Żaden z przytoczonych przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie przyznaje wprost organowi upoważnionemu do wydania aktów wykonawczych kompetencji do objęcia zakresem regulacji także żołnierzy pełniących służbę kandydacką. W tym znaczeniu art. 48 ust. 8 czy art. 66 ust. 2 pkt 3 wojskowej ustawy pragmatycznej nie może być odczytywany jako szczegółowe upoważnienie, ponieważ nie wskazuje zakresu spraw faktycznie uregulowanych w rozporządzeniach. Objęcie zakresem przedmiotowym w przywołanych rozporządzeniach kandydatów na żołnierzy zawodowych należy rozumieć jako uzupełnienie ustawy w sposób samostanny, co wielokrotnie było wskazywane przez Trybunał Konstytucyjny jako postępowanie wadliwe. Kompetencji prawodawczych nie należy domniemywać z upoważnienia. Żadne rozporządzenie nie może być oparte na upoważnieniu domniemanym lub opartym na wykładni celowościowej⁹⁾. Należy przyjąć, że w przytoczonych aktach wykonawczych, a zwłaszcza w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie ewidencji wojskowej żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 63, poz. 393), które w swej podstawie prawnej nie odwołuje się do art. 132 woj-

⁹⁾ Np. wyrok TK z dnia:

- 5 marca 2013 r. sygn. akt U 2/1,
- 22 listopada 2010 r. sygn. akt P 28/08.

skowej ustawy pragmatycznej pozwalającego na znalezienie norm odnoszących się do kandydatów na żołnierzy zawodowych, zastosowano wykładnię celowościową i funkcjonalną. Tymczasem przepis ustawy ustanawiający upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych¹⁰⁾. W konsekwencji przyjęte przez projektodawcę rozwiązanie polegające na wydaniu rozporządzenia na podstawie dwóch odrębnych przepisów ustawy upoważniającej, poza zastosowaniem niedopuszczalnej w tym przypadku wykładni, narusza również zasady techniki prawodawczej. Jeden przepis stanowi upoważnienie ustawowe, drugi z kolei jest upoważnieniem domniemanym, co jednoznacznie należy odczytać jako naruszenie § 119 ust. 1 ZTP mówiącego o tym, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie. Wydawanie aktów prawnych na podstawie jednego przepisu upoważniającego jest o tyle uzasadnione, że pozwala na wyeliminowanie problemów interpretacyjnych i intertemporalnych w przypadku zmiany lub uchylecia tylko jednego z przepisów ustawowych przywołanych jako podstawa prawna. Z tego tytułu oraz z uwagi na konieczność stosowania zasady określoności przepisów prawa zasada, zgodnie z którą na podstawie jednego przepisu upoważniającego może być wydawany jeden akt wykonawczy, powinna stanowić bezwzględny dyrektywę przy tworzeniu aktów wykonawczych.

Ze względu zatem na możliwość zastosowania różnorodnej wykładni przepisu, którego treść może być odczytywana jedynie według reguł wykładni językowej, zasadne jest przyjęcie tezy o konieczności unikania w tworzonych przepisach skrótości tekstu osiągananej przez zastosowanie formuły „stosuje się odpowiednio” do przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe.

Jeżeli natomiast powstanie konieczność uregulowania w akcie wykonawczym materii, która pierwotnie nie została ujęta w treści upoważnienia ustawowego, a która ze względu na zastosowaną technikę osiągnięcia skrótości tekstu prawnego wynikała z „odpowiedniego stosowania” przepisów zawierających upoważnienie, niezbędne jest zredagowanie odrębnego upoważnienia odnoszącego się wprost do zakresu przedmiotowo-podmiotowego określonego w przepisach zawierających odesłanie do „odpowiedniego stosowania”.

Będzie to oznaczało co prawda wprowadzenie do systemu prawnego dodatkowego aktu prawnego, a także rozszerzenie samej ustawy, jednak „skróto-

¹⁰⁾ Np. wyrok TK z dnia:

- 30 czerwca 2009 r. sygn. akt P 45/08,
- 10 lipca 2001 r. sygn. akt P 4/00.

wość tekstu prawnego nie jest jego tak doniosłą wartością, żeby wolno ją było osiągać kosztem jednoznaczności¹¹⁾. Z całą pewnością proponowane rozwiązanie będzie korzystne dla podmiotów, do których będzie adresowana dana regulacja, gdyż pozwoli w prosty sposób odnaleźć w obrębie danego aktu prawnego regulacje tych podmiotów dotyczące. W omawianej wojskowej ustawie pragmatycznej takie rozwiązanie byłoby szczególnie wskazane z uwagi na już istniejący rozdział 8 regulujący służbę wojskową kandydatów na żołnierzy zawodowych. Przyczyniłoby się to do kompleksowego uregulowania sytuacji tej grupy podmiotów bez potrzeby analizowania całej ustawy i zgadywania, które akty wykonawcze odnoszące się do żołnierzy zawodowych będą także dotyczyły kandydatów na żołnierzy zawodowych. Nie jest to zresztą rozwiązanie nowatorskie, gdyż znajduje swoje zastosowanie w omawianej ustawie.

Przykład

U S T A W A
z dnia 11 września 2003 r.
o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych

Art. 137. 1. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowe warunki i tryb powoływania do służby kandydackiej;
- 2) szczegółowe warunki i tryb przyjmowania do uczelni wojskowych, szkół podoficerskich i ośrodków szkolenia;
- 3) wysokość opłat z tytułu egzaminów wstępnych dla osób ubiegających się o przyjęcie na studia do uczelni wojskowych i szkół podoficerskich oraz szczegółowy tryb ich pobierania;
- 4) warunki i tryb mianowania na stopnie wojskowe żołnierzy pełniących służbę kandydacką;
- 5) przebieg służby kandydackiej, warunki i tryb opiniowania żołnierzy pełniących służbę kandydacką, ich uprawnienia inne niż określone w ustawie oraz tryb postępowania związane ze zwalnianiem ze służby kandydackiej.

OBJAŚNIENIE

Przepis art. 137 wojskowej ustawy pragmatycznej został umieszczony w rozdziale regulującym służbę wojskową kandydatów na żołnierzy zawodowych, podobnie jak art. 132 zawierający normę o „odpowiednim stosowaniu”. Wśród przepisów wyszczególnionych w art. 132 wojskowej ustawy pragma-

¹¹⁾ S. Wronkowska. M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej...*, op. cit., s. 300.

tycznej znajduje się odesłanie do przepisu art. 26 regulującego zasady opinio-
wania żołnierzy zawodowych, w tym także do jego ust. 22 pkt 1 zawierającego
upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzenia
określającego m.in. warunki i tryb opiniowania żołnierzy zawodowych. Jest to
więc zakres analogiczny do zakresu ujętego w art. 137 ust. 1 pkt 5 wojskowej
ustawy pragmatycznej w odniesieniu do żołnierzy pełniących służbę kandydac-
ką. Takie rozwiązanie pozwala na bezszkodowe skrócenie tekstu aktu prawne-
go i zachowanie zasady określoności przepisów prawa, z jednoczesnym posza-
nowaniem wymogu wydania rozporządzenia na podstawie szczegółowego
upoważnienia określającego zakres spraw przekazanych do uregulowania.

Inną preferowaną metodą pozwalającą na wyeliminowanie wątpliwości inter-
pretacyjnych oraz umożliwiającą zachowanie konstytucyjnych wymogów doty-
czących konstrukcji upoważnienia ustawowego może być wyodrębnienie w tek-
ście ustawy wspólnych przepisów materialnych regulujących kompleksowo dane
zagadnienie w odniesieniu do wszystkich grup podmiotowych, co umożliwi skon-
struowanie jednego upoważnienia ustawowego określającego szczegółowo zak-
res poszczególnych spraw przekazanych do uregulowania. W takim przypadku
konstrukcja o „odpowiednim” stosowaniu przepisów zostanie całkowicie wyeli-
minowana z tekstu prawnego jako bezprzedmiotowa. Rozwiązanie takie pozwoli
również skupić w jednym miejscu ustawy wspólne regulacje odnoszące się
do wszystkich grup podmiotowo–przedmiotowych, mające ulec skonkretyzowa-
niu w drodze aktu wykonawczego. Tym samym przyczyni się także do osiągnięcia
skrótości tekstu oraz ograniczenia liczby wydawanych aktów wykonawczych.

W przypadku omawianej wojskowej ustawy pragmatycznej próbę wyeli-
minowania wątpliwości interpretacyjnych w związku z wynikającymi z jej art. 132
odesłaniami do „odpowiedniego stosowania” przepisów zawierających upo-
ważnienia ustawowe podjęto w projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie
wojskowej żołnierzy zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk
sejmowy nr 1278 VII Kadencji Sejmu RP).

Przykład

PROJEKT USTAWY
o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych
oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1278 VII Kadencji Sejmu RP)

Art. 1. W ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy
zawodowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.) wprowadza się
następujące zmiany:



67) po art. 137 dodaje się rozdział 8a w brzmieniu:

„Rozdział 8a

Umundurowanie i wyekwipowanie, uzbrojenie, karty i tabliczki tożsamości
żołnierzy zawodowych i żołnierzy pełniących służbę kandydacką

Art. 137a. 1. Żołnierze zawodowi i żołnierze pełniący służbę kandydacką w czasie wykonywania zadań służbowych są obowiązani do noszenia przepisowego umundurowania, odznak i oznak wojskowych. [...]

4. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) rodzaje, zestawy i wzory umundurowania, a także okoliczności i sposób noszenia umundurowania oraz oznak wojskowych;
- 2) warunki, okoliczności i sposób noszenia uzbrojenia;
- 3) przypadki, w których żołnierze zawodowi i żołnierze pełniący służbę kandydacką są zwolnieni od obowiązku noszenia umundurowania i oznak wojskowych w czasie wykonywania zadań służbowych;
- 4) warunki i sposób noszenia orderów, odznaczeń i odznak. [...]

OBJAŚNIENIE

Część zagadnień dotyczących kandydatów na żołnierzy zawodowych, które były regulowane w rozporządzeniach odnoszących się do żołnierzy zawodowych, ujęto w odrębnym rozdziale dotyczącym żołnierzy zawodowych oraz kandydatów na żołnierzy zawodowych — w ten sposób przepisy materialne odniesiono zarówno do żołnierzy zawodowych, jak i do kandydatów na żołnierzy zawodowych. Dzięki temu rozporządzenie wydane na podstawie upoważnienia umieszczonego w obrębie takich przepisów będzie spełniało wymogi wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z § 119 ust. 1 ZTP, a tym samym realizowało zasadę określoności przepisów prawa.

Sporadycznie można przyjąć za dopuszczalne odesłanie do „odpowiedniego stosowania” przepisu, który formułuje upoważnienie ustawowe przez wskazanie wprost, że chodzi o stosowanie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tego konkretnego przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego.

Przykład

ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA ZDROWIA
z dnia 29 września 2011 r.

w sprawie trybu zawierania umów w celu realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi oraz sposobu ich finansowania
(Dz. U. Nr 220, poz. 1311)

§ 4. 4. W przypadku konkursu ofert na realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi, o których mowa w art. 42 ust. 2 ustawy, które są usługami medycznymi w rozumieniu załącznika II B do dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, str. 114; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 7, str. 132), do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się odpowiednio art. 29 ust. 1–3, art. 30 ust. 1–6 i art. 31 ust. 1–3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. — Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.) oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 31 ust. 4 tej ustawy.

ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA FINANSÓW
z dnia 8 lutego 2013 r.

w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego
(Dz. U. poz. 212)

§ 12. 3. Do dokumentu dostawy wyrobów objętych zwolnieniem od akcyzy, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, stosuje się odpowiednio przepisy wydane na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy.

OBJAŚNIENIE

Proponowane rozwiązanie wskazuje jednoznacznie adresatom norm prawnych, że przepisy konkretnego aktu wykonawczego są skierowane także do nich. Wykorzystanie jednak takiej techniki legislacyjnej musi zostać poprzedzone analizą treści przepisów aktu wykonawczego, do którego następuje odesłanie. Akt ten nie powinien zawierać przepisów konkretyzujących normy określające pozycję jednostki, czyli przepisów oddziałujących na jej prawa



lub obowiązki. Taka kategoria regulacji wymaga precyzyjnego i jednoznacznego określenia, bez pozostawiania pola do różnorodnej interpretacji. Z tego też powodu proponowana konstrukcja powinna być stosowana wyjątkowo, w sytuacji gdy tego rodzaju skrótowość tekstu umożliwi w sposób niebudzący wątpliwości odczytanie intencji projektodawcy przez potencjalnych adresatów.

*Opracowała: **Anna Kozak***

Główny legislator w Departamencie Prawa Administracyjnego RCL



