

Prawidłowe formułowanie przepisów materialnych – teoria i praktyka

Warszawa 2025



Harmonogram szkolenia

1. Zagadnienia wprowadzające.
2. Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych.
3. Rola i formułowanie przepisów materialnych.
4. Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych.

Zagadnienia wprowadzające

Norma prawna

Reguła mówiąca o tym, że w pewnych **okolicznościach** (w określonej sytuacji) **ktoś** (adresat normy) **powinien lub może zachować się** (postąpić) w jakiś **określony sposób**.

Przepis prawny

Jednostka redakcyjna tekstu prawnego, będąca zdaniem w sensie gramatycznym (zwykle wyróżniona graficznie), **w której jest wyrażona norma prawna**.

Zagadnienia wprowadzające

Przepis ogólny (*lex generalis*) a przepis szczególny (*lex specialis*)

Przepis ogólny – reguluje szeroki zakres spraw, obejmuje szeroki zakres adresatów i ustanawia ogólne reguły zachowania.

Przepis szczegółowy – ustanawia wyjątki, odrębne uregulowania w stosunku do przepisu ogólnego.

Hipoteza ustalona na podstawie *lex specialis* powinna bardziej szczegółowo określać warunki, w których wskazane zachowanie powinno nastąpić, niż hipoteza ustalona na podstawie *lex generalis*.

Konieczna jest precyzyjna analiza treści hipotez ustalonych na podstawie obu rodzajów przepisów – **wyjątków nie interpretuje się rozszerzająco** (*exceptiones non sunt extendendae*).

Zagadnienia wprowadzające

Technika prawodawcza (legislacyjna)

1. **Umiejętność sporządzania poprawnych aktów normatywnych** – tj. w zgodzie z Konstytucją RP, z obowiązującym systemem prawa (czyli ogółem obowiązujących norm, tworzących zorganizowaną całość) oraz zasadami techniki prawodawczej, jak też pod względem językowym); to **sposób wyrażania norm prawnych w postaci przepisów prawnych i konstruowania aktów normatywnych**.
2. **Zespół reguł** wskazujących, jak poprawnie redagować przepisy prawne i konstruować akty normatywne, w tym włączać je do systemu prawa, zmieniać lub usuwać z tego systemu.

Zagadnienia wprowadzające

Zasady techniki prawodawczej (legislacyjnej)

Zbiór przyjętych do stosowania reguł (wzorców, wskazówek), porządkujących sposób tworzenia prawa, które dotyczą powtarzalnych, typowych sytuacji napotykanych przy konstruowaniu aktu prawnego i poszczególnych jego przepisów:

- 1) służących **ujednoliceniu** (uspójnieniu) sposobów ich formułowania oraz **przejrzystości** (komunikatywności) tekstów aktów prawnych;
- 2) stanowiących **pomoc dla redaktora tekstu aktu prawnego** przy jego opracowywaniu tak, aby w jak najlepszy sposób odzwierciedlały one intencje prawodawcy.

Zagadnienia wprowadzające

Materia ustawowa

O ustawowym charakterze szeregu unormowań przesądza Konstytucja RP (ustawa zasadnicza), wskazując, że dany zakres spraw ma uregulować ustawa (**zasada wyłączności ustawy**).

Przykładowo:

Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.

Ustawa określa **kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka**.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa.

W ustawie określa się **sprawy najistotniejsze** z punktu widzenia obywatela (w tym jego prawa i obowiązki) oraz funkcjonowania państwa.

Zagadnienia wprowadzające

„Kwalifikowana” materia ustawowa:

- 1) prawa i obowiązki;
- 2) przepisy karne;
- 3) przepisy podatkowe;
- 4) przepisy ustrojowe;
- 5) zadania i kompetencje organów władzy publicznej;
- 6) ustrój, właściwość sądów i postępowanie przed nimi.

Zagadnienia wprowadzające

Relacja ustawy (materii ustawowej) do rozporządzenia (materii podustawowej) przejawia się m.in. w tym, że:

- 1) rozporządzenie jest wydawane **wyłącznie** na podstawie wyraźnego przepisu kompetencyjnego, tj. **upoważnienia** zawartego w ustawie (nie ma charakteru samoistnego, jest ściśle związane z ustawą, której przepisy konkretyzuje);
- 2) rozporządzenie **uszczegóławia** ustawę, ale **nie może jej modyfikować**; rozporządzenie jest związane z treścią ustawy i służy do jej wykonania – zakres spraw określanych w rozporządzeniu wynika z ustawowego przepisu upoważniającego do jego wydania;
- 3) wszelkie regulacje zawarte w rozporządzeniu muszą znaleźć **ustawowe umocowanie**; nie przekazuje się materii ustawowej do uregulowania w rozporządzeniu (prowadzi to do niedopuszczalnego uzupełnienia ustawy aktem niższej rangi);

Zagadnienia wprowadzające

- 4) **nie powtarza się** przepisów ustawowych w rozporządzeniu;
- 5) **nie formułuje się w rozporządzeniu definicji pojęć ustawowych**;
- 6) ustawa może być zmieniona lub uchylona **tylko** przez inną ustawę (a nie przez rozporządzenie);
- 7) rozporządzenie powinno **wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy**, na podstawie której jest ono wydawane (nie może wejść w życie wcześniej).

Zagadnienia wprowadzające

Zasady prawidłowej legislacji

Zestaw opartych o Konstytucję RP standardów prawidłowej legislacji wyodrębnionych i wyinterpretowanych w orzecznictwie TK, w szczególności na podstawie art. 2 Konstytucji RP, tj. określonej w tym przepisie **zasady demokratycznego państwa prawnego**.

Bliskoznaczne pojęcia w orzecznictwie i doktrynie prawa, a także w literaturze – **zasady rzetelnej / poprawnej / przyzwoitej legislacji**.

Zagadnienia wprowadzające

Zasady prawidłowej legislacji a zasady techniki prawodawczej

Konstytucyjne standardy zasad prawidłowej legislacji stanowią swoiste **ramy**, w których **powinny mieścić się wszystkie stosowane zasady techniki legislacyjnej**.

Zagadnienia wprowadzające

Zasady prawidłowej legislacji wywodzi się z **art. 2 Konstytucji RP**, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest **demokratycznym państwem prawnym**, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Zagadnienia wprowadzające

Wśród zasad prawidłowej legislacji wyróżnia się m.in.:

- 1) zasadę pewności prawa; zasadę zaufania obywateli (jednostki) do państwa i stanowionego przez nie prawa;
- 2) zasadę ochrony praw nabytych;
- 3) zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*);
- 4) zasadę zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*;
- 5) zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa.

Zagadnienia wprowadzające

Zasada pewności prawa; zasada zaufania obywateli (jednostki), do państwa i stanowionego przez nie prawa

Prawodawca, podejmując działania zmierzające do wydania nowego prawa, musi mieć na względzie:

- 1) zapewnienie przewidywalności działań organów państwowych;
- 2) poszanowanie istniejących stosunków prawnych;
- 3) zabezpieczenie interesów w toku;
- 4) warunki oceny dopuszczalności zmiany obowiązującego prawa, w szczególności w prawie podatkowym;
- 5) konieczność uwzględniania potrzeby określenia odpowiednich regulacji przejściowych oraz okresu *vacatio legis*.

Ochrona przed ingerencją władzy państwowej należy się nie tylko obywatelowi, ale także innym podmiotom stosunków prawnych.

Zagadnienia wprowadzające

Zasada dostatecznej określoności przepisów prawa

Zasady prawidłowej legislacji obejmują m.in. wymaganie **określoności przepisów**, które muszą być formułowane w sposób **precyzyjny, jasny i poprawny** (wyrok TK z 11.12.2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Naruszeniem przepisów Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela.

Zagadnienia wprowadzające

Przez **precyzyjność** regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych, a także ich konsekwencji, za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej.

Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Poprawność oznacza zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są ZTP. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność.

Zagadnienia wprowadzające

Test określoności

Test określoności przepisów prawa polega na badaniu:

- 1) **precyzyjności regulacji prawnej** – precyzyjna regulacja praw i obowiązków to taka, której treść jest oczywista i pozwala na ich wyegzekwowanie;
- 2) **jasności przepisu** – tj. komunikatywność względem adresatów, zrozumiałości przepisu na gruncie języka powszechnego;
- 3) **legislacyjnej poprawności** – zapewniającej jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie (ma gwarantować precyzyjność i jasność).

Zagadnienia wprowadzające

Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wszakże wyeliminowanie go z obrotu prawnego. Wady przepisu mogą uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile są tak daleko posunięte, że wynikających z nich rozbieżności **nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków** mających na celu usunięcie niejedności w stosowaniu prawa (wyrok TK z 4.11.2010 r., sygn. akt K 19/06).

Zagadnienia wprowadzające

Zasada poprawnej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Była ona wielokrotnie przedmiotem rozważań TK, m.in. w uchwale z 8.03.1995 r., sygn. akt W 13/94, oraz wyrokach np. z 11.01.2000 r., sygn. akt K 7/99, z 9.04.2002 r., sygn. akt K21/01, oraz z 11.02.2003 r., sygn. akt K28/02. TK konsekwentnie reprezentował stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego wynika **nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji**. Nakaz ten jest **funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa**. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w **sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym**. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia **przepisów klarownych i zrozumiałych** dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą **stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw** (podobnie w wyroku TK z 29.10.2003 r., sygn. akt K53/02).

Zagadnienia wprowadzające

Ogólne wytyczne dotyczące opracowania projektu aktu normatywnego zawarte w ZTP:

- 1) poprzedzenie przygotowania projektu aktu normatywnego **analizą aktualnego stanu faktycznego i prawnego** w obszarze, który ma podlegać regulacji, oraz **przewidywanych skutków** jej przyjęcia;
- 2) wyczerpujące uregulowanie danej dziedziny spraw, bez pozostawiania poza zakresem regulacji istotnych jej fragmentów;
- 3) redagowanie przepisów:
 - a) w sposób **zwięzły i syntetyczny**, bez nadmiernej szczegółowości,
 - b) tak, aby **dokładnie i w sposób zrozumiały** dla adresatów zawartych w przepisach norm wyrażały one **intencje prawodawcy**,

Zagadnienia wprowadzające

- c) bez **powtarzania** przepisów innych aktów normatywnych,
- d) zgodnie z powszechnie przyjętymi **regułami składni języka polskiego**, unikając zdań wielokrotnie złożonych,
- e) posługując się **poprawnymi językowo wyrażeniami** (w ich podstawowym, powszechnym znaczeniu),
- f) unikając posługiwania się określeniami **specjalistycznymi, obcojęzycznymi**,
- g) używając **do określenia jednakowych pojęć jednakowych określeń**,
- h) bez zamieszczania wypowiedzi, które **nie służą wyrażaniu norm prawnych**,
- i) bez **nakazywania stosowania innych aktów normatywnych**.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Rozdział 2 Budowa ustawy

§ 14. [Elementy ustawy]

1. Ustawa zawiera:
 - 1) tytuł;
 - 2) przepisy merytoryczne;
 - 3) przepisy o wejściu ustawy w życie.
2. Ustawa zawiera także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę.
3. Ustawa może zawierać przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach (przepisy zmieniające), przepisy epizodyczne oraz przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Podstawowe elementy ustawy:

- 1) tytuł;
- 2) co najmniej jeden przepis merytoryczny;
- 3) przepisy o wejściu ustawy w życie.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 13 lipca 2023 r.

o ustanowieniu Narodowego Dnia Polskich Dzieci Wojny

W hołdzie Polskim Dzieciom Wojny, które mimo traumy, jakiej doświadczyły za przyczyną hekatomby II wojny światowej, zbrodniczych działań okupantów niemieckich i sowieckich, potrafiły dźwigać ze zgliszcz naszą wspólną Ojczyznę oraz w dowód respektu i wdzięczności za ich wysiłek, stanowi się co następuje:

Art. 1. Dzień 10 września ustanawia się Narodowym Dniem Polskich Dzieci Wojny.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Budowa aktu normatywnego takiego jak ustawa polega na **odpowiednim uporządkowaniu** jego przepisów według poszczególnych grup rodzajowych zgodnie z zasadami wynikającymi z ZTP.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

1. Przepisy merytoryczne:

- 1) ogólne;
- 2) szczegółowe:
 - a) prawa materialnego,
 - b) ustrojowe,
 - c) proceduralne,
 - d) o karach pieniężnych i karne.

2. Przepisy zmieniające.

3. Przepisy epizodyczne.

4. Przepisy przejściowe.

5. Przepisy dostosowujące.

6. Przepisy końcowe:

- 1) uchylające;
- 2) o utracie mocy obowiązującej;
- 3) o wejściu w życie aktu.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Treść przepisów merytorycznych – istota wprowadzanych rozwiązań, *meritum*.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Wyjątek – ustawa zmieniająca

§ 93. [Rodzaje przepisów w ustawie zmieniającej]

1. Ustawa zmieniająca **może zawierać jedynie** przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Rozdział 2 Budowa ustawy

§ 15. [Kolejność elementów ustawy]

Poszczególne elementy ustawy zamieszcza się w następującej kolejności:

- 1) tytuł;
- 2) przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe;
- 3) przepisy zmieniające;
- 3a) przepisy epizodyczne;
- 4) przepisy przejściowe i dostosowujące;
- 5) przepisy uchylające, przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o wejściu ustawy w życie (przepisy końcowe).

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Cel § 15 ZTP – zapewnienie **jednolitości** w konstruowaniu ustaw wprowadzanych do systemu prawnego. Przestrzeganie tej zasady wpływa na **przejrzystość** i **komunikatywność** ustaw, co jest ważne z punktu widzenia organów stosujących prawo, ale w szczególności dla adresatów innych niż organy.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Rozdział 4

Układ i postanowienia przepisów merytorycznych

§ 20. [Przepisy ogólne i przepisy szczegółowe]

1. W przepisach merytorycznych można wydzielić **przepisy ogólne i przepisy szczegółowe**.
2. Wydzielone przepisy ogólne oznacza się **nazwą „Przepisy ogólne”**; można je systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać nazwami charakteryzującymi treść każdej z grup.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Przepis przewiduje możliwość wyodrębnienia wśród przepisów merytorycznych przepisy ogólne (§ 20 ust. 2, § 21 i § 22 ZTP) i przepisy szczegółowe (§ 23 – § 28 ZTP). Decyzję w tym zakresie podejmuje prawodawca.

Co wpływa na podjęcie decyzji o wyodrębnieniu przepisów ogólnych i przepisów szczegółowych?

- 1) treść oraz obszerność regulacji;
- 2) powtarzalność pewnych treści;
- 3) stopień zróżnicowania poszczególnych typów przepisów.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

§ 23. [Zakres przepisów szczegółowych]

1. W przepisach szczegółowych **nie reguluje się** tych spraw, które zostały wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych.
2. Jeżeli określone **elementy uściślające** treść kilku przepisów szczegółowych powtarzają się w tych przepisach, wydziela się je w jeden wspólny przepis i zamieszcza się w przepisach ogólnych albo w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów szczegółowych, w których te elementy występują.
3. Jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się **wyjątki** lub któryś z elementów tego przepisu wymaga **uściślenia**, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Przepisy zamieszczone w § 23 ZTP mają **charakter wskazówek**, jak redagować przepisy szczegółowe, czego w nich nie zamieszczać oraz w jakiej kolejności zamieszczać pewne odrębności w zakresie przepisów szczegółowych. Z komentowanego przepisu można wyprowadzić trzy zasady:

- 1) ust. 1 – **zakaz powtórzeń wewnętrznych** w relacji między przepisami ogólnymi i przepisami szczegółowymi;
- 2) ust. 2 – **elementy uściślające treść kilku przepisów szczegółowych**, które powtarzają się w tych przepisach;
- 3) ust. 3 – **wyjątki i uściślenia** w ramach elementów danego przepisu.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Zakaz powtórzeń wewnętrznych w relacji między przepisami ogólnymi i przepisami szczegółowymi

- 1) w przepisach ogólnych zamieszcza się co do zasady **fundamenty**, które następnie przekładają się na przepisy szczegółowe, w związku z czym nie ma potrzeby ich potarzania;
- 2) przy bardziej rozbudowanych aktach przepisy ogólne zakaz powtórzeń wewnętrznych będzie się odnosił zarówno do przepisów ogólnych całego aktu jak i przepisów ogólnych zawartych w danej jednostce, np. konkretnego rozdziału.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Elementy uściślające treść kilku przepisów szczegółowych, które powtarzają się w tych przepisach

Dwa rozwiązania:

- 1) można wyłączyć przepisy, które zawierają elementy wspólne, i zamieścić je w przepisie ogólnym całej ustawy lub też danej jednostki systematyzacyjnej;
- 2) jeżeli dotyczą tych kilku przepisów szczegółowych – można taki przepis z elementami wspólnymi zamieścić w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów szczegółowych.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 3 października 2008 r.

**o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie
środowiska oraz o ocenach oddziaływania
na środowisko**

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Rozdział 1

Zakres obowiązywania ustawy (...)

Rozdział 2

Definicje i zasady ogólne (...)

DZIAŁ II

Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 8. 1. Władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych, w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej. (...)

Art. 9. 1. Udostępnieniu, o którym mowa w art. 8, podlegają informacje dotyczące: (...)

Art. 14. 1. Władze publiczne udostępniają informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku.

Rozdział 2

Odmowa udostępniania informacji

Art. 16. 1. Władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć:

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

Wyjątki i uściślenia w ramach elementów danego przepisu

Przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się **bezpośrednio** po danym przepisie szczegółowym.

§ 3 ust. 1 ZTP – **zasada**, zgodnie z którą ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 16 kwietnia 2004 r.

o ochronie przyrody

Art. 124. 1. Zabrania się wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych oraz trzcinowisk i szuwarów.

2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy działań ochrony czynnej wynikających z:

- 1) zadań ochronnych lub planu ochrony dla parku narodowego lub rezerwatu przyrody;
- 2) planu zadań ochronnych lub planu ochrony dla obszaru Natura 2000.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 20 lipca 2017 r.

Prawo wodne

Art. 38. 1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta prowadzi i aktualizuje ewidencję kąpielisk.

2. W ewidencji kąpielisk zamieszcza się następujące informacje dotyczące kąpieliska...

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

W wyniku rozbudowania wyjątków czy też uściśleń może się zdarzyć, że przepis, od którego przewidziano wyjątek lub uściślenie nie znajduje się przed danym wyjątkiem lub uściśleniem, a czasami nawet w ogóle w bezpośrednim jego sąsiedztwie.

Sformułowania: chyba że poniższe przepisy stanowią inaczej”, „o ile przepisy ... nie stanowią inaczej” albo „z zastrzeżeniem...”. Czy tak powinno być?

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 11 września 2015 r.

o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej

Art. 373. 1. Przepisy ustawy określające zasady sprawowania nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i zakładami reasekuracji, rozpatrywanymi indywidualnie, stosuje się do nadzoru nad grupą, **o ile przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej...**

USTAWA

z dnia 11 września 2019 r.

Prawo zamówień publicznych

Art. 457. (...) 3. Unieważnienie umowy wywołuje skutek od momentu jej zawarcia, **z zastrzeżeniem** art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. b...

USTAWA

z dnia 21 stycznia 2021 r.

o służbie zagranicznej

Art. 28. 1. Ustanawia się, **z zastrzeżeniem** art. 27 ust. 2, następujące stopnie dyplomatyczne w służbie zagranicznej...

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

§ 24. [Kolejność przepisów szczegółowych]

1. Przepisy szczegółowe zamieszcza się **w następującej kolejności**:

- 1) przepisy **prawa materialnego**;
- 2) przepisy ustrojowe;
- 3) przepisy proceduralne;
- 4) przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne.

1a. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, w szczególności jeżeli kara pieniężna jest związana z naruszeniem przepisów ustrojowych lub proceduralnych, przepisy o karach pieniężnych można zamieszczać bezpośrednio po przepisach, z którymi jest związane wprowadzenie tych kar.

2. Przepisy szczegółowe można systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać je nazwami charakteryzującymi treść każdej z tych grup.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

§ 24 ust. 1 ZTP – **wzorcowa** kolejność przepisów szczegółowych.

Nie ma charakteru bezwzględnego.

Uwarunkowania systemowe przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 9 czerwca 2011 r.

Prawo geologiczne i górnicze

Dział II – Własność górnicza, użytkowanie górnicze oraz inne uprawnienia górnicze

Dział III – Koncesje

Dział IV – Kwalifikacje, rzeczoznawcy i odpowiedzialność zawodowa

Dział V – Prace geologiczne

Dział VI – Zakład górniczy, jego ruch oraz ratownictwo górnicze

Dział VII – Opłaty

Dział VIII – Odpowiedzialność za szkody

Dział VIIIa – Rejestr obszarów górniczych i zamkniętych podziemnych składowisk dwutlenku węgla

Dział IX – Administracja, państwowa służba geologiczna, Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla i nadzór

Dział X – Kary pieniężne

Dział XI – Przepisy kar

Rola i formułowanie przepisów materialnych

§ 25. [Przepis podstawowy]

1. Przepis prawa materialnego powinien **możliwie bezpośrednio i wyraźnie** wskazywać **kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować** (przepis podstawowy).
2. Przepis podstawowy może **wyjątkowo wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi**, jeżeli:
 - 1) adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie;
 - 2) celowe jest, aby określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy;
 - 3) powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Przepisy prawa materialnego zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 1 ZTP są zamieszczane w **pierwszej kolejności** w każdym akcie prawnym.

Są one przepisami podstawowymi zgodnie z definicją nawiasową użytą w § 25 ust. 1 ZTP.

Powinny być zredagowane w sposób **bezpośredni i wyraźny**.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Zgodnie z § 25 ust. 1 ZTP przepisy prawa materialnego mają wskazywać, **kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachowywać.**

Rola i formułowanie przepisów materialnych

§ 144. [Zasady określania adresata norm]

1. Jeżeli norma ma być adresowana do **każdej osoby fizycznej**, adresata tej normy wskazuje się wyrazem „**kto**”.
2. Jeżeli zakres adresatów normy ma być **węższy** niż wskazany w ust. 1, wyznacza się go przez użycie odpowiedniego **określenia rodzajowego**.
3. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 2, określenia adresata normy **nie poprzedza się wyrazem „każdy”**.
4. Jeżeli norma ma być adresowana do podmiotów **innych niż osoby fizyczne**, adresata tej normy można wskazać **nazwą rodzajową albo własną**.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 26 kwietnia 2001 r.

o rentach strukturalnych w rolnictwie

Art. 4. 1. Jeżeli rolnik pozostaje w związku małżeńskim (**OKOLICZNOŚCI**), postępowanie w sprawie renty strukturalnej dotyczy obojga małżonków (**DYSPOZYCJA**). **A gdzie adresat?**

USTAWA

z dnia 16 kwietnia 2004 r.

o ochronie przyrody

Art. 122. 1. Kto dokona odkrycia kopalnych szczątków roślin lub zwierząt, jest obowiązany powiadomić o tym niezwłocznie regionalnego dyrektora ochrony środowiska, a jeżeli nie jest to możliwe – właściwego wójta, burmistrza albo prezydenta miasta...

Rola i formułowanie przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 15 grudnia 2000 r.

o spółdzielniach mieszkaniowych

Art. 1. (...) 6. Spółdzielnia może prowadzić również inną działalność gospodarczą na zasadach określonych w odrębnych przepisach i w statucie, jeżeli działalność ta związana jest bezpośrednio z realizacją celu, o którym mowa w ust. 1 ...

USTAWA

z dnia 4 października 2018 r.

o pracowniczych planach kapitałowych

Art. 18. Uczestnik PPK może w tym samym czasie być stroną więcej niż jednej umowy o prowadzenie PPK...

Rola i formułowanie przepisów materialnych

§ 145. [Sposób określania okoliczności zastosowania normy]

1. Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie we **wszystkich okolicznościach**, w przepisie prawnym **nie określa się okoliczności jej zastosowania**.
2. Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie **tylko w określonych okolicznościach**, okoliczności te **jednoznacznie i wyczerpująco** wskazuje się w przepisie prawnym przez **rodzajowe ich określenie**.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 3 października 2008 r.

o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Art. 4. Każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą.

Art. 5. Każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Art. 16. 1. Władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć:

- 1) ochronę danych przewidzianą przepisami o ochronie informacji niejawnych;
- 2) przebieg toczącego się postępowania sądowego, dyscyplinarnego lub karnego...

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Dyspozycją przepisu podstawowego jest część, która wskazuje na **dyrektywę postępowania**.

Tej części przepisu można nadać formę **obowiązku, zakazu, wolności prawnie chronionej czy też uprawnienia**.

Obowiązki mogą być wyrażone w sposób opisowy (przez użycie sformułowania np. „ma obowiązek”), **nakazowy** (przez użycie sformułowania np. „nakazuje się”, „jest obowiązany”, „wszczyna postępowanie”) lub **powinnościowy** (przez użycie sformułowania np. „powinien”).

Rola i formułowanie przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 13 lutego 2020 r.

o ochronie roślin przed agrofagami

Art. 17. (...) 10. Jeżeli posiadacz gospodarstwa rolnego wchodzącego w skład miejsca produkcji uznanego za wolne od określonego agrofaga nie dopełnił obowiązku określonego w ust. 9, wojewódzki inspektor:

1) nakazuje, w drodze pisemnych zaleceń pokontrolnych, usunięcie stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie, jeżeli stwierdzone uchybienia nie stwarzają ryzyka wprowadzenia i rozprzestrzenienia się na obszarze miejsca produkcji agrofaga, za wolne od którego zostało uznane to miejsce produkcji, albo...

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Obowiązek określonego zachowania wyrażony w sposób **nakazowy** najlepiej realizuje zasady wyrażone w § 4 i § 5 ZTP. Podobny efekt osiąga się przez wyrażenie **zakazu** danego zachowania.

USTAWA

z dnia 11 sierpnia 2021 r.

o gatunkach obcych

Art. 7. 1. Zakazuje się wprowadzania do środowiska oraz przemieszczania w środowisku gatunków obcych.

2. W odniesieniu do IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski zakazuje się także:

- 1) przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wywozu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) transportu, z wyłączeniem transportu IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski w związku z przeprowadzanymi działaniami zaradczymi;
- 3) przetrzymywania...

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Wolność prawnie chroniona oznacza, że znajduje się w systemie prawnym przepis, który wyraża tę wolność, a także istnieje prawny obowiązek nieingerowania w sferę objętą tą wolnością.

USTAWA

z dnia 7 kwietnia 1989 r.

Prawo o stowarzyszeniach

Art. 6. 1. Tworzenie stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa ich członków wobec władz stowarzyszenia jest zakazane.

2. Nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego prawa do wystąpienia ze stowarzyszenia. Nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do stowarzyszenia albo pozostawania poza nim.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Uprawnienie polega na tym, że dany podmiot ma obowiązek pewnego zachowania względem podmiotu uprawnionego.

USTAWA

z dnia 9 czerwca 2006 r.

o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym

Art. 14aa. (...) 4. Funkcjonariusz dokonujący kontroli osobistej:

1) przystępując do czynności związanych z kontrolą osobistą podaje swoje imię i nazwisko w sposób umożliwiający odnotowanie tych danych, a na żądanie osoby kontrolowanej okazuje również legitymację służbową w taki sposób, aby osoba kontrolowana miała możliwość odczytać i zanotować numer i organ, który wydał legitymację oraz nazwisko funkcjonariusza...

Rola i formułowanie przepisów materialnych

§ 25 ust. 2 ZTP – **wyjątki od wymogu „pełnej” treści przepisów prawa materialnego** – przepis podstawowy może wyjątkowo wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi, jeżeli:

- 1) adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie;
- 2) celowe jest, aby określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy;
- 3) powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Adresat lub okoliczności nakazu albo zakazu wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie

USTAWA

z dnia 27 kwietnia 2001 r.

Prawo ochrony środowiska

Art. 71. 1. Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Drugi przypadek odstąpienia od wymogu przewidzianego w § 25 ust. 1 ZTP dotyczy sytuacji, gdy celowe jest, aby **określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy.**

Trzecim przypadkiem jest sytuacja, gdy **powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista.**

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Pozostałe przepisy merytoryczne szczegółowe

§ 26. [Przepisy ustrojowe]

W przepisach ustrojowych zamieszcza się w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzania oraz jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór.

W ramach **przepisów ustrojowych zamieszcza się w szczególności** przepisy dotyczące:

- 1) zadań i kompetencji organów lub instytucji;
- 2) ich formy prawnej i organizacji;
- 3) sposobu ich finansowania;
- 4) sposobu ich obsadzania;
- 5) kwestii podległości tych podmiotów albo nadzoru nad nimi.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

§ 27. [Przepisy proceduralne]

W przepisach proceduralnych określa się w szczególności:

- 1) sposób postępowania przed organami lub instytucjami;
- 2) strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu;
- 3) rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszania;
- 4) zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania;
- 5) zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

§ 28. [Przepisy karne]

Przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy **nie kwalifikuje się** jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy.

Podjęcie decyzji o konieczności zamieszczenia przepisów karnych wymaga **przesądzenia o dwóch kwestiach**:

- 1) czy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się już jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń;
- 2) czy czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy.

Powyższe warunki muszą być **spełnione łącznie**, aby w danej ustawie można było zamieścić przepis karny, co w połączeniu z redakcją komentowanego paragrafu, a zwłaszcza sformułowaniem, że „Przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku...”, oznacza, że przepis ten pełni funkcję **limitacyjną**, ograniczającą zamieszczanie przepisów karnym w systemie prawa.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

§ 29. [Załączniki do ustawy]

1. Ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy.
2. W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

W § 29 ust. 1 ZTP prawodawca przewidział, że ustawa **może zawierać załączniki**.

Co do zasady w ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (§ 8 ust. 1 ZTP), a zdania w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych (§ 7 ZTP). Tekst ustawy jest to zatem przede wszystkim zbiór zdań.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Czasem **niezbędne jest przedstawienie normy w innej formie niż wyrazy**, przykładowo w formie wzoru, wykresu, tabeli czy rysunku. Prawodawca ZTP przewidział, że dobrym miejscem dla tego typu form wyrażenia norm jest załącznik.

Mimo innej formy graficznej wyrażenia norm **materia zawarta w załączniku ma taką samą wagę normatywną jak część tekstowa wyrażona w ramach podstawowej systematyki** zamieszczonej w artykułach czy też paragrafach. Jest to bowiem wyodrębniona w sposób formalny część aktu prawnego.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Konsekwencja – ewentualne zmiany załącznika podlegają **takim samym wymaganiom jak w przypadku zmiany każdego innego elementu treści aktu**, a zatem potrzeba zmiany załącznika do aktu, wymaga po prostu zmiany tego aktu.

Jeden **wyjątek** – jeżeli w ustawie, w której zamieszczono załącznik, zamieszczono przepis przewidujący upoważnienie do wydania rozporządzenia, które w jednoznacznie sprecyzowanych i obiektywnych okolicznościach (np. wskaźnik wzrostu cen) może np. podwyższać stawki podatku zawarte w załączniku, to takie rozwiązanie jest dopuszczalne.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Katalog otwarty form wyrażenia norm – może to być wykaz, wykres, wzór, tabela lub opis o charakterze specjalistycznym.

A contrario nie powinna to być materia, którą można wyrazić w formie tekstu, gdyż można ją z całą pewnością zawrzeć w klasycznych zdaniach w poszczególnych jednostkach redakcyjnych, zwłaszcza jeżeli w załączniku przedstawia się tę materię w formie artykułów czy też paragrafów.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

Z faktu, że załącznik jest jedynie możliwością, a nie zobowiązaniem wynika, że nawet jeżeli dana norma wymaga przedstawienia w innej formie niż tekst, przykładowo w formie tabeli czy też wzoru, może ona zostać zamieszczona w części „głównej” aktu, jeżeli oczywiście **nie zaburza to jego czytelności i przejrzystości**.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

§ 29 ust. 1 ZTP – wymóg zamieszczenia **odesłania do załącznika w przepisach merytorycznych ustawy**. Załącznik musi być „zakotwiczony” w tych i tylko tych przepisach. Nie mogą to być zatem np. przepisy przejściowe.

Odesłanie następuje przykładowo przez sformułowanie „... stanowi załącznik...” czy też „... jest określony w załączniku...”.

USTAWA

z dnia 23 lipca 2021 r.

o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych

Art. 1. (...) 2. Nieruchomości, o których mowa w ust. 1, są określone w załączniku do ustawy.

Rola i formułowanie przepisów materialnych

A co z przepisami materialnymi w rozporządzeniach?

Do projektów rozporządzeń stosuje się **co do zasady te same reguły dotyczące układu przepisów i ich redagowania, które stosuje się przy opracowywaniu projektu ustawy**, w tym dotyczące:

- 1) kolejności zamieszczanych regulacji (przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe, przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, przepis uchylający, przepis o wejściu w życie),
- 2) dokonywania zmiany (nowelizacji),
- 3) sporządzania tekstu jednolitego,
- 4) sprostowania błędu

– **przy uwzględnieniu odmienności** charakterystycznych dla opracowywania projektu rozporządzenia (wynikających chociażby z umiejscowienia rozporządzenia w hierarchii źródeł prawa i jego wykonawczego charakteru względem ustawy).

Rola i formułowanie przepisów materialnych

W rozporządzeniu **nie zamieszcza się** np.:

- 1) przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych;
- 2) przepisów odsyłających do przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych;
- 3) przepisów zmieniających (ustawy i inne rozporządzenia);
- 4) przepisów uchylających ustawy.

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

Co powiesz o adresacie, okolicznościach i dyspozycji następujących przepisów?

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 20 lipca 2017 r.

o Krajowym Zasobie Nieruchomości

Art. 41. 5. Prezes KZN dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników Biura.

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 23 października 2018 r.

o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg

Art. 9c. 2. Minister właściwy do spraw transportu oraz wojewodowie prowadzą dla umów, o których mowa w ust. 1, ewidencję tych umów.

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 7 kwietnia 2022 r.

o wyrobach medycznych

Art. 48. 1. Każdy może zgłosić Prezesowi Urzędu poważny incydent, który zdarzył się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Jeżeli producent lub upoważniony przedstawiciel nie mają miejsca zamieszkania lub siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, instytucja zdrowia publicznego, użytkownik lub pacjent mogą zgłosić poważny incydent dostawcy wyrobu posiadającemu miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przesyłając równocześnie kopię zgłoszenia Prezesowi Urzędu.

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 14 kwietnia 2023 r.

o systemach homologacji pojazdów oraz ich wyposażenia

Art. 5. Dyrektor TDT odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, wyznaczenia służby technicznej albo rozszerzenia zakresu wyznaczenia, jeżeli podmiot ubiegający się o wykonywanie zadań służby technicznej nie spełnia warunków niezbędnych do jego wyznaczenia, o których mowa w art. 4 ust. 2.

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 26 maja 2023 r.

o aplikacji mObywatel

Art. 7. 3. W przypadku gdy w rejestrze PESEL został odnotowany zgon użytkownika aplikacji mObywatel albo informacja o utracie przez użytkownika aplikacji mObywatel obywatelstwa polskiego, dokument mObywatel oraz certyfikat podstawowy są automatycznie unieważniane.

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

„Jeżeli”, „w przypadku gdy”, „w sprawach” – w tych wypadkach **hipoteza normy wskazuje okoliczności jej zastosowania.**

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

USTAWA

z dnia 4 kwietnia 2019 r.

o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.

Art. 2. 1. W 2019 r. wypłacane jest jednorazowe świadczenie pieniężne.

2. Jednorazowe świadczenie pieniężne przysługuje osobom, które w dniu 30 kwietnia 2019 r. mają prawo do: (...)

Analiza praktycznych problemów związanych z formułowaniem przepisów materialnych

Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem

Znać prawa nie znaczy trzymać się słów ustaw, lecz ich treści i mocy działania

Dziękujemy za uwagę!

