SŁAWOMIRA WRONKOWSKA
JERZY WRÓBLEWSKI

Projekt ustawy o tworzeniu prawa

I. *Uwagi wstępne*

1. Niektóre spośród najbardziej dotkliwych wad współczesnego prawodawstwa, takie jak nadmiar przepisów prawnych, brak ich stabilności, niezharmonizowanie stosowanych środków oddziaływania prawnego czy rosnące trudności w uzyskiwaniu wiadomości o prawie obowiązującym, mają przyczyny obiektywne. Niektóre z tych wad są jednak następstwem pochopnych decyzji prawodawczych, traktowania prawa jako dogodnego i rzekomo taniego środka oddziaływania, pośpiechu i niedbałości w pracach legislacyjnych, a także tego — co należy podkreślić — iż „intuicyjne" metody prac prawodawczych i tradycyjne formy aktów normatywnych nie są należycie dostosowane do wielkiej aktywności prawotwórczej współczesnego państwa. Przekonanie to było przed kilkunastu laty punktem wyjścia dla prac nad projektem ustawy o tworzeniu prawa. Kolejne wersje tego projektu, w tym ostatnia, opracowana z inicjatywy Zrzeszenia Prawników Polskich, opierały się na twierdzeniu, iż poziom prawa zależy m.in. od przyjmowanych zasad konstrukcji systemu prawnego oraz sposobu przygotowywania aktów normatywnych, a prawna regulacja procesu tworzenia prawa w Polsce, wobec skomplikowania się prac legislacyjnych, wielości organów wyposażonych w kompetencje prawodawcze, lakoniczności unormowań konstytucyjnych w zakresie prawodawstwa, jest wysoce niezadowalająca [1].

Ostatni projekt ustawy jest jeszcze jedną próbą możliwie jednolitego, spójnego i wyczerpującego uregulowania procesu prawodawczego. Jego zadaniem jest stworzenie normatywnego wzorca dla wszystkich podmiotów tworzących prawo w państwie.

Przedstawiony projekt ustawy o tworzeniu prawa został opracowany przez zespół stanowiący grupę inicjatywną [2]. Zespół wykorzystał dotychczasowy dorobek teorii prawa oraz doświadczenia praktyki przy uwzględnieniu dotychczasowych prac projektodawczych, a w szczególności projektu przygotowanego dla Komisji Prac Ustawodawczych z lipca 1981 r. [3]

[1] Patrz na ten temat także ostatni raport o stanie prawa przygotowany w 1985 r. przez Radę Legislacyjną.

[2] W pracach zespołu uczestniczyli: Z. Czeszejko-Sochacki, K. Działocha, A. Elbanowski, J. Polony, Z. Radwański, H. Starczewski, J. Świątkiewicz, S. Wronkowska, J. Wróblewski, A. Zieliński oraz E. Piotrowski (sekretarz zespołu).

[3] Projekt ten przygotował zespół w składzie: W. Zakrzewski (przewodniczący), A. Gwiżdż, W. Lang, T. Rabska, J. Wróblewski.

sie wyboru środków oddziaływania prawnego, wymagając by nie naruszały one wartości konstytucyjnych.

Projekt ustawy zawiera także postanowienia chroniące wolność obywateli i ich organizacji, a także samodzielność gospodarczych jednostek organizacyjnych; dopuszcza by prawodawca ograniczał ową wolność lub nakładał na wskazane wyżej podmioty obowiązki jedynie wtedy, gdy wymaga tego interes społeczny, zachowując w takich przypadkach zawsze formę aktu ustawodawczego. Temu samemu celowi ochrony wolności i nieskrępowania inicjatywy jednostek służy inna sformułowana w projekcie dyrektywa, zalecająca prawodawcy, by przede wszystkim stwarzał sytuacje zachęcające do przestrzegania ustanawianych norm i posługiwał się cywilnoprawnymi środkami oddziaływania, ograniczając do niezbędnego minimum stosowanie represji karnej. Odpowiedzialność karną, zgodnie z projektem, ustanawiać należy jedynie wtedy, gdy uzasadnione jest przypuszczenie, że inne środki oddziaływania nie będą skuteczne.

Projekt ustawy zaleca rozważne posługiwanie się prawem jako środkiem dla osiągania założonych celów zarówno przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu nowych regulacji prawnych, jak i o zmianie dotychczasowych unormowań. Projekt formułuje więc m.in. dyrektywę, zgodnie z którą decyzję o ustanowieniu aktu prawnego podejmować należy wtedy, gdy zgromadzona wiedza pozwala na przypuszczenie, iż ustanowione normy będą dostatecznie długo właściwym środkiem oddziaływania, natomiast decyzję o zmianie prawa wtedy, gdy uzasadniają ją zmiany zaistniałe w normowanych stosunkach społecznych lub wzrost wiedzy i doświadczenia, a obowiązujące normy nie są już należytym środkiem kierowania życiem społecznym.

Chroniąc określony kształt systemu prawnego w projekcie sformułowano wymagania dotyczące poszczególnych regulacji prawnych, w szczególności wymaganie, by akt prawny normował określoną dziedzinę spraw w sposób możliwie wyczerpujący, spójny i jednolity. W celu ochrony przejrzystości systemu prawnego sformułowano w projekcie doniosłe zalecenie, by dany akt normatywny nie zmieniał lub nie uchylał przepisów normujących stosunki innego typu niż te, które sam reguluje.

3. Omawiany tu rozdział projektu ustawy ma charakter szczególny. Sformułowano w nim bowiem podstawowe standardy oceny prawa oraz polityki osiągania określonych celów przez prawo.

III. *Formułowanie aktów normatywnych*

1. Sposób sformułowania aktów normatywnych ma doniosłe znaczenie dla ich rozumienia, a przez to wpływa na sposób ich oddziaływania na adresatów i ostatecznie na psychologiczną i finistyczną skuteczność prawa. Dlatego projekt w rozdziale II poświęconym formułowaniu aktów normatywnych przyjmuje zasadę, iż akt normatywny powinien być sformułowany w sposób jasny i zrozumiały przynajmniej dla jego adresatów.

Jasność prawa jest ideałem, do którego prawodawca winien dążyć. Nie można jednak osiągnąć w praktyce stanu wyłączającego możliwość powstawania wątpliwości co do znaczenia tekstów prawnych. Dlatego też zawsze trzeba liczyć się z potrzebą wykładni. Autorzy projektu zdają

Omówienie projektu nie zawiera prezentacji założeń teoretycznych proponowanych konstrukcji, znanych z literatury przedmiotu.

2. Projekt formułuje zarówno kryteria merytorycznej poprawności decyzji legislacyjnych oraz kryteria ich legalności, jak i wzorzec prac przygotowawczych nad projektami aktów normatywnych, stanowiąc w ten sposób funkcjonalne i nader doniosłe uzupełnienie dotychczasowych przedsięwzięć zmierzających do doskonalenia prawa, w tym uzupełnienie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przedmiotem regulacji projektowanej ustawy są: ogólne zasady polityki tworzenia prawa (rozdz. I), zasady formułowania aktów normatywnych (rozdz. II), system aktów normatywnych, a więc typy aktów normatywnych oraz zachodzące między nimi relacje (rozdz. III), zasady obowiązywania prawa (rozdz. IV), zasady jego publikacji (rozdz. V) oraz tok postępowania prawotwórczego (rozdz. VI).

Zarówno celowość ustawowego unormowania procesu tworzenia prawa, jak i najważniejsze dylematy ustawy o tworzeniu prawa były przedmiotem dyskusji w polskiej literaturze prawniczej [4]. W niniejszym opracowaniu nie będziemy wracać do tej dyskusji. Ograniczymy się w nim jedynie do scharakteryzowania głównych postanowień najnowszej wersji projektu ustawy o tworzeniu prawa.

II. *Ogólne zasady polityki tworzenia prawa*

1. Pierwszy rozdział projektowanej ustawy zawiera wybrane zasady polityki tworzenia prawa.

Nie jest możliwe wyczerpujące skatalogowanie tego rodzaju zasad, zwłaszcza że nie mają one jednorodnego charakteru. Niektóre z nich wskazują merytoryczne wartości, jakie powinno się chronić przez prawo, inne — formalne wartości prawa i procesu jego tworzenia [5]. Projekt ustawy ogranicza się do sformułowania niektórych zasad należących do drugiej grupy. Przyjęto bowiem stanowisko, że wartości merytoryczne wyrażone zostały w Konstytucji PRL.

W projekcie formułuje się jedynie dyrektywy, których realizacja jest instrumentalnie niezbędna dla ochrony wartości konstytucyjnych. Natomiast podstawowymi formalnymi wartościami, do ochrony których zmierza się w projekcie, jest stabilność, spójność i przejrzystość systemu prawa.

2. W projekcie ustawy sformułowano przede wszystkim dyrektywę głoszącą, iż akt normatywny powinien być zgodny z Konstytucją oraz innymi aktami wyższej rangi i realizować wartości wyrażone w Konstytucji, przewidując takie prawne środki realizacji celów założonych w danym akcie, by były one skuteczne a zarazem zgodne z zasadami konstytucyjnymi. Dyrektywa ta więc m.in. ogranicza swobodę prawodawcy w zakre-

[4] Z. Ziembiński: *O normowaniu procesu prawotwórczego w PRL*, PiP nr 10/1975; J. Wróblewski: *Ustawa o tworzeniu prawa i prawodawstwa*, PiP nr 8—9/1977; J. Bafia: *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, cz. VI; S. Wronkowska: *Das Rechtsgebungsgesetz — Instrument eines rationellen Gesetzgebungsprozesses?* [w:] *Rationalisierung der Gesetzgebung*, H. Schäfer, O. Triffterer (red), Baden-Baden 1983, s. 278 i n.

[5] Por. J. Wróblewski: *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985, s. 261 i n.

sobie sprawę, że zasadne jest dążenie do jasności i zrozumiałości przynajmniej dla adresatów prawa, licząc się ze znacznym zróżnicowaniem ich kwalifikacji związanych z regulowanymi stosunkami społecznymi.

2. Projekt ustawy ogranicza się do podania tylko podstawowych zasad formułowania aktów normatywnych zakładając, że regulacja bardziej szczegółowa zostanie zawarta w odpowiedniej uchwale Rady Państwa. Sformułowane w projekcie zasady uwzględniają właściwości języka prawnego, ujmowanego jako rodzaj polskiego języka naturalnego, wyspecjalizowanego ze względu na potrzeby regulacji prawnej. Zasady mają na celu odpowiednie formułowanie aktów normatywnych przy uwzględnieniu potrzeby stabilności regulacji prawnej oraz jednoczesnie możliwości wprowadzenia przez ustawodawcę luzu decyzyjnego.

Projekt formułuje następujące zasady: (1) tekst aktu normatywnego powinien być zgodny z zasadami poprawnego języka polskiego; (2) normodawca powinien używać wyrażeń w znaczeniach jakie mają w poprawnym języku polskim, chyba że istnieją ważne powody, by od nich odstąpić; (3) normodawca powinien używać wyrażeń w znaczeniach, jakie mają w języku prawnym, a w szczególności w podstawowych aktach normatywnych z danej dziedziny prawa; (4) tych samych wyrażeń należy używać w tych samych znaczeniach; (5) nie należy posługiwać się synonimami; (6) normodawca powinien unikać posługiwania się wyrażeniami niedookreślonymi, chyba że zamierza stworzyć luz interpretacyjny; (7) jeżeli dla zapewnienia jednolitości wykładni lub stosowania aktu normatywnego niezbędne jest wskazanie celu jego wydania, cele te należy sformułować w preambule aktu; (8) w aktach normatywnych należy unikać sformułowań pozbawionych treści normatywnych; (9) przepisy aktu normatywnego powinny być sformułowane tak, by możliwie długo nie wymagały zmiany.

3. Sformułowanie aktu normatywnego powinno zaspokajać elementarne potrzeby właściwej regulacji prawnej. Dlatego też przepisy danego aktu powinny wskazywać, jakie podmioty i w jakich okolicznościach są zobowiązane lub uprawnione do określonego zachowania i jakie konsekwencje wiążą się z zachowaniem odmiennym.

W szczególności istotne wymogi nakłada projekt na wyznaczanie zadań organom państwa lub innym jednostkom organizacyjnym. Akt normatywny dotyczący tych zagadnień powinien: (1) określać zakres i formę działań służących realizacji tych zadań oraz zakres i formy odpowiedzialności za ich niewykonanie; (2) określać, czy i w jakim zakresie organy państwa lub inne jednostki organizacyjne uzyskują upoważnienie do stanowienia przepisów prawnych służących realizacji wyznaczonych im zadań. Przy udzielaniu tego upoważnienia należy wskazać dziedzinę stosunków, do unormowania których dany podmiot uzyskuje upoważnienie, a nadto określić formę aktu normatywnego.

4. Związany ze sprawnością i skutecznością procesu prawodawczego jest wymóg, by sformułowanie aktu normatywnego zapewniało jego bezpośrednie stosowanie, zaś w wypadkach, gdy dla realizacji aktu niezbędne jest wydanie aktów wykonawczych, powinny one wchodzić w życie jednocześnie z aktem, na podstawie którego zostały wydane.

5. Wreszcie projekt formułuje postulat zwięzłości i poprawnej systematyzacji przepisów aktu normatywnego: zasadnicza konstrukcja aktu

powinna przejrzyście rozgraniczać sprawy o znaczeniu podstawowym od spraw o mniejszej doniosłości, a systematyka aktu powinna być oparta na poprawnym podziale przepisów prawnych i na uzasadnionym oddzieleniu przepisów merytorycznych od przepisów wprowadzających i przejściowych.

IV. *System aktów normatywnych*

1. Zasady konstruowania systemu aktów normatywnych mają podstawową doniosłość dla polityki tworzenia prawa. Dlatego też niektóre z nich, takie jak zasada hierarchicznej budowy systemu prawnego oraz zgodności wszystkich aktów normatywnych z Konstytucją i ustawami zawarte zostały w przepisach rozdziału 1, normujących ogólne zasady polityki tworzenia prawa. Uregulowanie systemu aktów normatywnych w projekcie mieści się w ramach ustaleń obowiązującej Konstytucji PRL, co nałożyło pewne ograniczenia w przyjętych rozwiązaniach.

2. Zasadą jest, że ustawa stanowi podstawę regulacji wszelkich stosunków prawnych w państwie i nie podlega żadnym ograniczeniom przedmiotowym z wyjątkiem ograniczeń, wynikających z Konstytucji PRL.

Projekt określa zakres spraw, które mogą być uregulowane wyłącznie w formie ustawy. Są to: (1) granice wolności, zakres praw i obowiązków obywateli ustanowionych w Konstytucji PRL oraz ich gwarancje; (2) obowiązki i prawa obywateli oraz organizacji społecznych w stosunku do państwa oraz obowiązki i prawa w stosunkach między obywatelami oraz między organizacjami społecznymi; (3) ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego, społecznego, pracowniczego i zawodowego; (4) zasady i tryb wyborów do Sejmu i rad narodowych oraz odwoływania posłów i radnych; (5) status prawny posła i radnego; (6) określenie czynów zabronionych pod groźbą kary, jak również rodzajów i wysokości kar, zasad ich wymierzania oraz wykonywania; (7) tworzenie, przekształcanie i znoszenie oraz właściwość i zasady działania naczelnych, centralnych i terenowych organów państwa; (8) system kredytowo-pieniężny oraz system finansowania działalności publicznej wraz z prawem budżetowym; (9) obowiązki i uprawnienia funkcjonariuszy państwa oraz odpowiedzialność państwa za ich działalność; (10) zasady organizacji jednostek gospodarki uspołecznionej, zakres ich samodzielności w stosunkach prawnych oraz zakres ingerencji organów państwowych w działalność tych jednostek; (11) organizacja planowania społeczno-gospodarczego i skoordynowanego rozwoju kraju oraz ochrona środowiska naturalnego; (12) ustrój i właściwość Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, organów wymiaru sprawiedliwości i postępowanie przed tymi organami; (13) ustrój, właściwość i działalność organów prokuratury i organów kontroli; (14) postępowanie przed organami administracji i kontrola legalności działania administracji; (15) zasady zbywania, zmiany i obciążania nieruchomego majątku państwowego.

3. Drugim, obok ustawy, aktem ustawodawczym jest dekret z mocą ustawy, który wydaje Rada Państwa w przypadkach nie cierpiących zwłoki w okresie między sesjami Sejmu. Z zakresu tych dekretów wyłączone są: zmiana Konstytucji, budżet państwa, organizacja wewnętrzna i tryb działania Sejmu oraz plany społeczno-gospodarcze kraju.

Akt ustawodawczy może być zmieniony, uchylony lub też jego moc obowiązująca może być ograniczona jedynie ustawą, lub dekretem z mocą ustawy.

4. Ważkim elementem w uporządkowaniu systemu aktów normatywnych jest wyraźne określenie miejsca w tym systemie aktów wykonawczych. W sprawach ustawowo regulowanych organy państwa mogą wydawać akty normatywne na podstawie ustawy (dekretu) i w celu jej wykonania. Akt wykonawczy nie może zawierać przepisów sprzecznych z żadnym aktem ustawodawczym. Akt wykonawczy może być wydany tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym i z powołaniem się na nie. Upoważnienie to powinno określać organ kompetentny do wydania aktu, zakres spraw przekazywanych do unormowania, oraz w miarę możliwości — ustalać kryteria, którymi organ ten powinien się kierować realizując upoważnienie, a w razie potrzeby również ustalać szczególny tryb wydania aktu. Upoważnienie do wydania aktu nie podlega wykładni rozszerzającej. Upoważnienie do dostosowania aktem wykonawczym działania aktu ustawodawczego do szczególnych warunków lub specyficznej dziedziny spraw winno wskazać zakres, w którym może nastąpić ograniczenie lub rozszerzenie stosowania przepisów aktu ustawodawczego.

Przepisy ustanawiające zakres kompetencji władczych organu państwowego lub innych jednostek organizacyjnych, w tym określające terytorialny zakres ich działania, jeżeli nie zostały zamieszczone w aktach ustawodawczych, mogą być zawarte tylko w wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych.

Projekt wylicza wyczerpująco formy aktów wykonawczych. Są one wydawane w formie: (1) uchwał Sejmu i Rady Państwa; (2) rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów i organów równorzędnych; (3) uchwał Rady Ministrów; (4) zarządzeń naczelnych i centralnych organów i urzędów państwowych; (5) uchwał rad narodowych; (6) zarządzeń właściwych organów administracji państwowej o terenowym zakresie działania.

Jeżeli upoważnienie ustawodawcze do wydania aktu wykonawczego nie przewiduje formy rozporządzenia, akt ten jest wydany odpowiednio w formie uchwały lub zarządzenia.

Postanowienia o charakterze techniczno-organizacyjnym wydaje Rada Ministrów na podstawie upoważnienia do ich wydania w formie uchwały, minister zaś w formie zarządzenia.

Projekt wyraźnie formułuje zakaz tzw. subdelegacji: organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi, chyba że możliwość taką wyraźnie przewiduje akt ustawodawczy zawierający to upoważnienie.

5. Projekt porządkuje formy współdziałania w wydawaniu aktów wykonawczych. Akt wykonawczy, którego wydanie przez organ upoważniony zostało uzależnione od uzgodnienia lub porozumienia tego organu z innym organem albo organizacją, od wyrażania zgody na wydanie aktu lub od jego zatwierdzenia przez inny organ, nie może być wydany bez dokonania wymaganych czynności ze strony organu współdziałającego. Porozumienie jest równoznaczne z uzgodnieniem stanowisk, natomiast nieosiągnięcie porozumienia — z brakiem uzgodnienia stanowisk.

Akty normatywne normujące zasady dopuszczania do korzystania z urządzeń publicznych, przewidujące zmiany prawa lub obowiązków użytkowników, lub przewidujące pozbawienie prawa korzystania z tych urządzeń mogą być wydawane tylko na podstawie upoważnienia zawartego w aktach ustawodawczych.

6. Projekt zajmuje się również aktami wewnętrznymi aparatu państwowego. Wydawane są one w formie: (1) uchwał Sejmu i Rady Państwa; (2) uchwał Rady Ministrów; (3) zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz innych naczelnych i centralnych organów państwowych; (4) uchwał rad narodowych; (5) zarządzeń innych organów państwowych o terenowym zakresie działania. Akty te mogą być wydawane na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących określających w sposób ogólny kompetencje organów sprawujących kierownictwo lub nadzór w stosunku do podporządkowanych im jednostek organizacyjnych. Akty te nie mogą normować spraw należących do wyłącznej regulacji ustawowej, naruszać przepisów powszechnie obowiązujących, a w szczególności ograniczać chronionej tymi przepisami samodzielności podległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych.

7. W ten sposób wprowadzone rozgraniczenie aktów wewnętrznych aparatu państwowego wraz z wyliczeniem ich form prawnych w kontekście przeciwstawienia ich pozostałym formom prawa, a więc aktom ustawodawczym i aktom wykonawczym, wprowadza jasność w systemie aktów normatywnych i zakresie ich działania.

V. *Obowiązywanie aktów normatywnych*

1. Projekt ustawy zmienia wiele spośród dotychczas przyjmowanych dyrektyw dotyczących obowiązywania oraz ogłaszania aktów normatywnych, lub też dyrektywom chwiejnym nadaje możliwie jednoznaczną treść.

Utrzymana zostaje podstawowa zasada, zgodnie z którą prawodawca ustanawiający dany akt normatywny sam określa, od kiedy ów akt wchodzi w życie. Zasada ta doznaje w projekcie licznych ograniczeń, projekt formułuje bowiem warunki, od spełnienia których zależy wejście aktu normatywnego w życie.

Podstawową wartością, którą zamierza się chronić ograniczając swobodę prawodawcy w zakresie decydowania o terminie wejścia w życie stanowionych przezeń aktów prawnych oraz o ewentualnym nadawaniu aktom prawnym mocy wstecznej, jest jawność prawa oraz lojalne ułożenie stosunków między państwem a adresatami stanowionych przez nie norm. Rozwiązanie instytucjonalne służące ochronie tej wartości przewiduje, że wejście aktu normatywnego w życie zależy od spełnienia dwóch warunków łącznie: (a) ogłoszenia aktu normatywnego i (b) upływu pewnego czasu od ogłoszenia, niezbędnego dla zapoznania się zainteresowanych podmiotów z ustanowionymi przepisami.

Omawiane rozwiązanie znajduje wyraz w przepisie stanowiącym, iż akt normatywny wchodzi w życie po jego należytym ogłoszeniu w sposób przewidziany w projekcie ustawy i w terminie w nim wyznaczonym, n i e w c z e ś n i e j jednak niż z upływem 14 dni od dnia jego ogłoszenia. Powyższa dyrektywa wiąże wszystkie podmioty wyposażone w kompetencje

do stanowienia aktów normatywnych. Jest ona nader rygorystyczna i wymaga enumeratywnego wskazania przewidywanych do niej wyjątków. Ma więc ona charakter zasadniczo odmienny od dyrektywy głoszącej, iż jeżeli akt normatywny nie stanowi inaczej, wchodzi on w życie z upływem 14 dni od dnia jego ogłoszenia. Ta ostatnia bowiem pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wskazującej, jakie przyjąć rozwiązanie, jeśli prawodawca stanowiący dany akt normatywny nie podjął decyzji co do terminu wejścia aktu w życie.

2. Od sformułowanego w projekcie obowiązku ogłaszania każdego aktu normatywnego przewidziane są wyjątki. Odnoszą się one jedynie do tzw. aktów wewnętrznych aparatu państwowego. Prawodawca wydający akt ustawodawczy uzyskuje mianowicie, na podstawie przepisów zawartych w projekcie, kompetencję do tego, by zwolnić określone podmioty od obowiązku ogłaszania stanowionych przez nie aktów wewnętrznych aparatu państwowego, jeżeli spełnione zostaną łącznie dwa warunki: (a) wymagają tego względy obronności kraju lub inny szczególnie doniosły interes państwa a zarazem (b) akt ustawodawczy zakreśli dziedzinę spraw, która może być normowana przez nie publikowane akty wewnętrzne.

3. W zaproponowanym w projekcie rozwiązaniu ogranicza się również swobodę prawodawcy w zakresie nadawania aktom prawnym mocy wstecznej. Dyrektywa adresowana do prawodawcy i zakazująca mu nadawać aktom prawnym moc wsteczną nie dopuszcza wyjątków w takim zakresie, w jakim zakazuje ustanawiać odpowiedzialność karną za czyny nie będące przestępstwami w czasie ich popełnienia oraz zakazuje wyznaczać za dane czyny kary surowsze niż przewidziane w normach obowiązujących w czasie popełnienia owych czynów. Projekt dopuszcza natomiast wyjątki od zasady *lex retro non agit* w innych niż wskazane wyżej przypadkach, pod warunkiem, że zachodzą nadzwyczajne okoliczności, a przepisy działające wstecz nie nakładają obowiązków na obywateli lub ich organizacje. Moc wsteczną można przy tym nadać jedynie przepisom aktu ustawodawczego. Projekt formułuje wymaganie, by przepisy tego rodzaju były sformułowane jednoznacznie i zakazuje dokonywania ich wykładni rozszerzającej.

4. W świetle przyjętych w projekcie rozwiązań największa trudność polega na wskazaniu, w jakich przypadkach dopuszczalne jest, by akt normatywny wchodził w życie, mimo że nie upłynął wymagany termin od jego ogłoszenia. Jest bowiem oczywiste, że w praktyce życia państwowego konieczność tego rodzaju może zaistnieć. Enumeratywne wymienienie tego rodzaju przypadków jest nadzwyczaj trudne i niesie ryzyko rozwiązania nieelastycznego. W projekcie proponuje się, iż z dniem ogłoszenia a zarazem podania do publicznej wiadomości w sposób zapewniający ludności zapoznanie się z ich treścią wchodzić mogą w życie przepisy: wydawane w okresie stanu wyjątkowego i stanu wojennego, dokonujące zmian systemu monetarnego oraz zarządzenia porządkowe niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, bądź dla ochrony mienia albo zapewnienia bezpieczeństwa, ładu, spokoju i porządku publicznego.

5. Projekt porządkuje także zasady określające termin wejścia w życie zarówno przepisów upoważniających do wydawania aktów wykonawczych, jak i samych aktów wykonawczych. Postanowienia zaproponowa-

ne w tej mierze mają dwojaki charakter: dyrektyw ograniczających swobodę prawodawcy w zakresie wyznaczania terminu wejścia w życie aktów, które stanowi, oraz dyrektyw wskazujących, jak rozstrzygać powstające w tym zakresie wątpliwości, jeśli sam prawodawca nie podjął stosownej decyzji.

Do dyrektyw pierwszego rodzaju zaliczyć można dyrektywę głoszącą, że akt wykonawczy nie może wejść w życie wcześniej niż akt ustawodawczy, na podstawie którego został wydany. Wśród dyrektyw drugiego rodzaju wymienić można dyrektywę głoszącą, iż przepisy aktu ustawodawczego upoważniające do wydania aktów wykonawczych wchodzą w życie z dniem ogłoszenia aktu ustawodawczego, jeżeli same nie stanowią inaczej. Niektóre z tych dyrektyw chronią prymat ustawy (np. ustalenia terminu wejścia w życie aktu ustawodawczego nie można przekazać aktom wykonawczym) lub ich zadanie polega na niedopuszczaniu do niekontrolowanych odstępstw od zasady *lex retro non agit* (akt ustawodawczy nie może upoważniać do nadania mocy wstecznej przepisom względem niego wykonawczym).

V. *Ogłaszanie aktów normatywnych*

1. Projekt ustawy nie porządkuje w zadowalającym stopniu problemów związanych z ogłaszaniem aktów normatywnych. Nie było to możliwe przede wszystkim z tego względu, iż wymagałoby uprzedniego uporządkowania nader zawiłej problematyki źródeł prawa, a w tej ostatniej dziedzinie, jak wspomniano, projektodawcy był związany postanowieniami Konstytucji. W projekcie ograniczono się zatem do postanowień podstawowych, porządkujących rozważaną dziedzinę jedynie w zarysie. Dążono przy tym do uproszczenia zasad ogłaszania przepisów prawnych.

Postanowienia tej części projektu służyć mają ochronie jawności prawa poprzez jasność kryteriów wyszukiwania odpowiednich aktów normatywnych w odpowiednich dziennikach publikacyjnych. Projekt formułuje nadto obowiązek adresowany do organów państwa, by rozważały one potrzebę podawania treści nowo ustanawianych aktów prawnych do wiadomości publicznej przez środki upowszechniania informacji oraz zobowiązuje odpowiednie organy do nieodpłatnego udostępniania ludności przeglądania urzędowych dzienników publikacyjnych.

2. Projekt przyjmuje, tak jak ma to miejsce w obowiązujących unormowaniach, dwie oficjalne formy ogłaszania aktów normatywnych: w urzędowych dziennikach publikacyjnych oraz przez podanie aktu normatywnego do wiadomości publicznej w drodze obwieszczenia lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

Urzędowymi dziennikami publikacyjnymi są, według projektu, Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dziennik Urzędowy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej „Monitor Polski", dzienniki urzędowe ministrów oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe.

Proponuje się, by w Dzienniku Ustaw ogłaszano m.in. ustawy, dekrety oraz rozporządzenia Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów, a w „Monitorze Polskim" — uchwały Sejmu i Rady Państwa, uchwały Rady Ministrów oraz inne niż rozporządzenia akty wykonawcze wydawane przez naczelne i centralne organy państwa. W dziennikach

urzędowych ministrów ogłoszeniu podlegałyby wszelkie zarządzenia mi-stra mające charakter aktów wewnętrznych aparatu państwowego. Pro-jekt przewiduje także, że w szczególnych okolicznościach akty wewnętrz-ne aparatu państwowego mogą wejść w życie z dniem ich ustanowienia; podlegają one jednak ogłoszeniu w najbliższym dzienniku publikacyjnym, właściwym ze względu na rodzaj aktu.

3. W celu możliwie szybkiego ogłaszania aktów normatywnych projekt rzewiduje, iż ustawy i dekrety ogłasza się nie później niż po upływie 4 dni od daty ich ustanowienia, a nadto nakłada się na Prezesa Rady inistrów obowiązek czuwania nad zgodnością daty dziennika publika-yjnego z datą jego rzeczywistego wydrukowania.

VII. *Postępowanie prawotwórcze*

1. Projekt opiera postępowanie prawotwórcze na koncepcji działalności planowej, kierowanej przez Sejm, który po uchwaleniu NPSG określa państwowy program tworzenia prawa na okres objęty tym planem. Pro-jekt programu przygotowują organy uprawnione do inicjatywy ustawo-rczej. Natomiast organy uprawnione do wydawania aktów normatyw-ych innych niż ustawowe opracowują roczne plany działalności prawo-twórczej na podstawie państwowego programu tworzenia prawa i w celu jego wykonania. Sejm, w miarę potrzeby, koryguje plan oraz ocenia jego ykonanie.

Zadania w zakresie opracowania projektów aktów prawnych oraz za-pewnienia prawidłowego toku postępowania realizują służby prawne or-nów uprawnionych do wydawania aktów normatywnych i inicjowania stępowania prawotwórczego. Dalsze akty prawne określają szczegółowo zycję i wymagania zawodowe stawiane legislatorom. W toku procesu awodawczego w przygotowaniu projektów podlegających rozpatrzeniu ez Radę Ministrów szczególną rolę spełnia Komisja Prawnicza Urzę-Rady Ministrów. Przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Legi-slacyjna, mająca specjalne zadania i pozycję wzmocnioną w stosunku do zajmowanej obecnie, w tym sensie, że zgodnie z projektem, opiniuje pro-jekt każdego aktu ustawodawczego.

Wszczęcie postępowania prawotwórczego w celu przygotowania pro-jektu ustawy powinno być, w zasadzie, podane do publicznej wiadomości. Wszczyna się je w wyniku realizacji programu tworzenia prawa, z inicja-tywy własnej organu prawotwórczego lub w wyniku analizy skarg i wniosków obywateli, na skutek wystąpienia Komitetu Wykonawczego Rady Krajowej PRON lub organizacji społecznych, na skutek wystąpienia nów państwowych uprawnionych do inicjatywy prawodawczej. Wnio-wymaga uzasadnienia konieczności regulacji prawnej, określenia za-esu i formy postulowanego aktu normatywnego, przy czym brak tych mentów może skutkować pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Projekt aktu ustawodawczego lub jego założenia poddawane są — w ności od jego charakteru — pod dyskusję środowiskową lub ogólno-deczną. Przewiduje się zlecanie ekspertyz lub opinii instytucjom nau-cym lub specjalistom, jeżeli zachodzi potrzeba zbadania problemów gających szczególnej wiedzy. Podanie projektów do opiniowania, ertyzy lub pod dyskusję publiczną powinno nastąpić w terminie

umożliwiającym zajęcie stanowiska (tj. minimum 30 dni, w wyjątkowych wypadkach — 14 dni).

3. Projekt reguluje treść uzasadnienia projektu aktu normatywnego a w szczególności wskazuje na potrzebę podania: (1) zwięzłej charakterystyki dziedziny, która ma być przedmiotem regulacji, (2) oceny skuteczności obowiązującego prawa oraz wnioski co do potrzeby jego zmiany; (3) celów, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowego aktu prawnego; (4) wyjaśnienia ważniejszych rozwiązań prawnych projektu; (5) informacji o wariantach regulacji z podaniem przyczyn ich nieuwzględnienia; (6) określenia warunków oraz kosztów, jakie pociągnie wdrażanie projektowanego aktu normatywnego; (7) informacji o przewidywanych skutkach społeczno-gospodarczych i finansowych stosowania aktu. Do uzasadnienia dołącza się wyniki ewentualnych opinii, ekspertyz lub konsultacji. Jeżeli projektowany akt przewiduje udzielenie upoważnienia do wydania aktów wykonawczych załącza się ich założenia, natomiast projekt dekretu z mocą ustawy winien nadto zawierać uzasadnienie tej formy regulacji.

Projekt przewiduje utrzymanie instytucji Rejestru Aktów Resortowych prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości, przy czym procedurę odmowy wpisania do rejestru i jej konsekwencje określi rozporządzenie Rady Ministrów.