

SLAWOMIRA 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 niedbaleści 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 niezadowolająca¹.

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 inicjatywną². 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-Sochański, K. Działocha, A. Elbanowski, J. Polony, Z. Radwański, H. Starczewski, J. Świątkiewicz, S. Wronkowska, J. Wróblewski, A. Zietniński oraz R. Piotrowski (sekretarz zespołu).

³ Projekt ten przygotował zespół w składzie: W. Zakrzewski (przewodniczący), A. Gwarda, W. Lang, T. Rabeka, 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 niekrepowania 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 osiągnięcia 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

