

Andrzej Wiśniewski

"Zasady techniki prawodawczej. Urząd Rady Ministrów", 1962 : [recenzja]

Palestra 6/8(56), 76-77

1962

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

cia ugody przed geodetą, skutki zawartej ugody oraz postępowanie odrębne (rozgraniczenie w toku przebudowy ustroju rolnego, rozgraniczenie nieruchomości państwa użytkowanych przez instytucje i przedsiębiorstwa państwowe oraz nieruchomości wywłaszczanych, podział nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli, określenie zatartych granic niektórych nieruchomości przejmowanych na własność państwa, rozgraniczenie przy zakładaniu oraz prowadzeniu ewidencji gruntów i budynków, rozgraniczenie nieruchomości na terenach budownictwa domów jednorodzinnych).

Dekret o rozgraniczeniu nieruchomości przewiduje dopuszczalność drogi sądowej tylko wyjątkowo. Wyjątek ten obejmuje wypadki sporu co do ustalenia granic, w których nie doszło do zawarcia ugody, oraz wypadki, w których ustalenie granic jest potrzebne do rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. Autor omawia szczegółowo dopuszczalność drogi sądowej, właściwość sądu, legitymację czynną i bierną, kryteria rozgraniczenia, roszczenia o rozgraniczenie, zasady ustalania granic, skutki ugody sądowej, orzeczenie o rozgraniczeniu i skutki takiego orzeczenia.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że autor nie tylko zebrał cały dostępny materiał prawny i poddał go wnikliwej analizie, ale mając do dyspozycji niedoskonałe i nie zsynchronizowane normy prawne, usystematyzował szeroką problematykę rozgraniczenia nieruchomości, a jednocześnie dał także przekonywającą podbudowę teoretyczną.

Zasady techniki prawodawczej. Urząd Rady Ministrów. 1962, s. 24.

Narzekania na niestaranność roboty legislacyjnej można często usłyszeć od tych wszystkich, którym nienależycie opracowane akty normatywne nastręczają poważne trudności interpretacyjne. Przysłowiowe już stało się narzekanie na ogólne klauzule w rodzaju: „Tracą moc dotychczasowe przepisy sprzeczne z niniejszą ustawą”. I biedę się tu człowieku, co jest, a co nie jest sprzeczne.

Poprawę w tej dziedzinie ma wprowadzić zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Tekst tych „Zasad” stanowi treść omawianej książeczki.

Zasady techniki prawodawczej mają być stosowane przy opracowywaniu projektów aktów ustawodawczych (ustaw i dekretów) oraz aktów wykonawczych (rozporządzeń, normatywnych uchwał Rządu oraz normatywnych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów). W przepisach ogólnych „Zasad” stwierdza się, że układ projektów aktów ustawodawczych i wykonawczych powinien być przejrzysty, redakcja przepisów jasna, ścisła i zwięzła, bez zawitych okresów o wielu zdaniach pobocznych. Do oznaczenia jednakowych pojęć należy w projektach aktów używać jednakowych wyrazów i określeń prawnych, jakie przyjęte są w obowiązującym ustawodawstwie (np. w kodeksach). Język projektu powinien być powszechnie zrozumiały, a tekst — opracowany ze szczególną starannością i dbałością o zachowanie poprawności i czystości języka polskiego.

Charakteryzując treść aktu ustawodawczego, „Zasady” wskazują, że projekt aktu ustawodawczego powinien regulować wszystkie zagadnienia zasadnicze dla rozwiązania sprawy, natomiast unormowanie spraw szczegółowych lub ulegających częstym zmianom przekazywać do aktów wykonawczych. Upoważnienia ustawowe do wydawania aktów wykonawczych powinny — możliwie ściśle —

określać przedmiot przekazany do unormowania tym aktem, ustalając zarazem, w miarę możliwości, zasadnicze wytyczne co do treści aktu wykonawczego. Upoważnienie powinno wyraźnie nakazywać nadanie aktowi wykonawczemu formy rozporządzenia, jeśli akt ten ma zawierać przepisy dotyczące unormowanych w akcie ustawodawczym praw i obowiązków obywateli. Jeżeli w upoważnieniu ustawowym brak wyrazów „w drodze rozporządzenia”, to aktowi nadaje się formę uchwały lub zarządzenia. „Zasady” wskazują także, że powinno się unikać opracowywania projektów aktów ustawodawczych, które dotyczą zbyt wąskich zagadnień. Zagadnienia te należy włączyć do projektów aktów obejmujących zagadnienia podstawowe.

W myśl „Zasad”, w zakresie przepisów karnych nie należy tworzyć szczególnych norm karnych dla czynów, które są objęte ogólną normą karną już istniejącą. Należy także unikać tworzenia nowych stanów faktycznych nie przewidzianych w kodeksie karnym, w ustawie karnej skarbowej i w prawie o wykroczeniach. W razie potrzeby można do istniejących stanów faktycznych i przewidzianych dla nich sankcji karnych wprowadzić zmiany i uzupełnienia w zakresie winy oraz kary głównej i dodatkowej. Nie należy też tworzyć przepisów dla zagadnień unormowanych w części ogólnej kodeksu karnego lub prawa o wykroczeniach, chyba że zachodzi konieczność ustanowienia wyjątku od przepisów części ogólnej.

Stanowi niepewności prawnej ma zapobiegać możliwie wyczerpujące wymienianie w przepisach końcowych aktów ustawodawczych tych przepisów, które uchyla się w akcie. Nie jest dopuszczalne porzucenie na dorozumianym uchyleniu przepisów przez samo ośmiemne uregulowanie zagadnienia lub przez samo tylko ogólnikowe sformułowanie przepisu uchylającego. Uchylane akty ustawodawcze należy uchylić w całości bez pozostawiania w mocy poszczególnych ich części, zwłaszcza pojedynczych artykułów, paragrafów lub ustępów. Jeżeli jednak niektóre dotychczasowe przepisy szczególne mają nadal pozostać w mocy, to należy je wyraźnie wymienić.

„Zasady” normują także sprawę nowelizacji aktów ustawodawczych, wskazując, że należy unikać nowelizacji opisowej (pośredniej) lub dorozumianej, przy czym przy większej ilości zmian należy raczej wydawać nowy akt. Przepisów z okresu międzywojennego lub wcześniejszego w zasadzie nie należy nowelizować, lecz zastąpić je nowym aktem. Jeśli akt był już kilkakrotnie nowelizowany, należy przewidzieć obowiązek wydania tekstu jednolitego.

Znane są fakty, że rozporządzenia wykonawcze, które mają być wydane na podstawie nowej ustawy, nie ukazują się latami. „Zasady” zajmują się i tą sprawą stanowiąc, że jeżeli działanie nowego aktu ustawodawczego zależy od wydania aktów wykonawczych, to należy jednocześnie z opracowaniem projektu ustawodawczego przygotować projekty tych aktów wykonawczych, tak aby ich wydanie mogło nastąpić niezwłocznie po ogłoszeniu aktu ustawodawczego.

Obowiązek kontrolowania i ustalania zgodności projektu z zasadami techniki prawodawczej ciąży na komórce prawnej organu, który opracowuje projekt, na Urzędzie Rady Ministrów (Biuro Prawne) oraz na Komisji Prawniczej przy Urzędzie Rady Ministrów.