



Małgorzata Moras

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, specjalizuje się w prawie zamówień publicznych, koncesji na roboty budowlane lub usługi.



Ks. Piotr KroczeK

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny UPJPII, kierownik Katedry Prawa Rodzinnego, dyrektor Instytutu Pracy Socjalnej na Wydziale Nauk Społecznych UPJPII w Krakowie, specjalizuje się w teorii prawa karniczego i prawie rodzinnym.

Małgorzata Moras, Piotr KroczeK

Nowelizacja „Zasad techniki prawodawczej”: przepisy epizodyczne

Amendment of the Polish Rules of Legislative Drafting: episodic provisions

The aim of the paper is to discuss a new kind of provisions in the Polish legal system, that is the episodic provisions. The provisions in question were regulated in the recently amended Rules of Legislative Drafting (Zasady Techniki Prawodawczej in Polish), which went into force on March 1st, 2016. The episodic provisions can raise some theoretical questions and cause various practical problems, both for legislators and interpreters. The authors identify and clarify some of those.

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zagadnienia przepisów epizodycznych z nowelizacji rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹, która weszła w życie z dniem 1 marca 2016 r.² Nowelizacja

ta wprowadza *novum* w postaci wyróżnienia i zdefiniowania przedmiotowych przepisów, a także wskazania sposobów ich stosowania.

Przyglądając się pracom legislacyjnym nad wspomnianą nowelizacją, nie można nie zauważyć, że z jednej strony wprowadzenie przepisów epizodycznych spotkało się z aprobatą, z drugiej jednak w tych samych opiniach zwracano uwagę na ich problematyczność³.

1 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. nr 100, poz. 908) – dalej: ZTP.

2 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 5 listopada 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1812).

3 Zob. np. Stanowisko Rządowego Centrum Legislacji dotyczące opinii Rady Legislacyjnej z dnia 13 lutego 2015 roku w projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego

Niniejszy artykuł ma się stać elementem tej dyskusji.

1. Definicja przepisów epizodycznych i ustawy epizodycznej

Przepisy epizodyczne zostały zdefiniowane jako przepisy obowiązujące przez czas określony i jednocześnie wprowadzające odstępstwa od innych, określonych przepisów (§ 29a–§ 29c ZTP). Definicja jest zatem zwięzła. Prawodawca nie zdecydował się na zaznaczenie wyjątkowości uchwalenia tego rodzaju przepisów. „Epizodyczny”, zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN, to „występujący rzadko i nieregularnie”⁴. Z kolei termin „czas określony” należy interpretować jako czas „sprecyzowany, wiadomy, pewny”⁵. Dokonując podstawowej wykładni literalnej można stwierdzić, że przepisy epizodyczne to takie, które występują rzadko i nieregularnie, w czym wyraża się ich wyjątkowość, i obowiązują przez ściśle określony czas.

Okres obowiązywania przepisów epizodycznych, zgodnie z § 29b ZTP, powinien zostać precyzyjnie wskazany przez ustawodawcę⁶. Wyjątkowo dopuszcza się jednak uzależnienie początku i końca obowiązywania tychże przepisów od wystąpienia zdarzenia przyszłego, przy czym termin wystąpienia tego zdarzenia musi być możliwy do ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości i zostać urzędowo podany do wiadomości publicznej przez właściwy organ. Dopuszczono także możliwość ujęcia przepi-

rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, s. 1, czy też Opinia Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 27 stycznia 2015 r., s. 2, albo też dokument Rządowego Centrum Legislacji zatytułowany *Propozycje zmian w rozporządzeniu prezesa rady ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej”* z 10 kwietnia 2014 r., s. 11.

4 Hasło: epizodyczny (w): *Słownik języka polskiego PWN*, dostępny na stronie <http://sjp.pwn.pl>.

5 Hasło: określony (w): tamże.

6 Ustawodawca przykładowo wskazuje, że określenie okresu obowiązywania może nastąpić przez wymienienie roku kalendarzowego albo lat kalendarzowych, oznaczenie początku i końca obowiązywania regulacji wyrażone dniami oznaczonymi kalendarzowo, wskazanie liczby dni, tygodni, miesięcy albo lat, które upływają od dnia wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów.

sów epizodycznych w odrębnej ustawie zwanej ustawą epizodyczną. Na podstawie wyżej poczynionych uwag można sformułować definicję ustawy epizodycznej jako obowiązującej przez z góry wskazany (na ogół krótki) okres, związany z realizacją ściśle określonego celu.

Warto w tym miejscu przywołać definicję ustawy epizodycznej, która pojawiła się w doktrynie międzywojennej na gruncie przepisów karnych. Kodeks karny z 1932 r.⁷ w art. 3 § 3 definiował ustawę epizodyczną jako wydaną z powodu wyjątkowych okoliczności faktycznych, np. wojny, klęski żywiołowej, epidemii. Zastosowanie miała do czynów popełnionych w czasie jej obowiązywania niezależnie od chwili ich rozpatrywania. W doktrynie zaznaczano, że jest to uregulowanie życia społecznego w warunkach anormalnych⁸. Pogląd doktryny reprezentowany w dwudziestoleciu międzywojennym podkreślał wyjątkowość tego rodzaju przepisów. Niestety obecnie pojawiła się tendencja do wykorzystywania regulacji epizodycznych w przypadkach, które nie uzasadniają takiego działania. Szczególnie problem epizodyczności dotyka materialnego prawa administracyjnego. Krytyczną opinię w tym zakresie wyraził P. Wszolek, stwierdzając, że „negatywny wpływ na jakość regulacji wywierają procedury wydawania wielu niedopracowanych przepisów (...), czego przykład stanowią licznie wprowadzane – między powszechnie obowiązujące akty normatywne – epizodyczne, okolicznościowe, szczególne i wyrwykowe regulacje, które dezintegrują i rozdrabniają jeszcze bardziej system prawa administracyjnego (zwłaszcza tzw. specustawy)”⁹.

Powyższe rozważania wskazują na jeszcze jeden problem związany z ustawami, którym także przy-

7 Dz.U. z 1932 r., nr 60, poz. 571.

8 J. Makarewicz pisał: „Jest to ustawodawstwo *sui generis* obliczone na uregulowanie życia społecznego w warunkach anormalnych. Tutaj należeć mogą przepisy o ograniczonym obrocie artykułami żywności, zakaz wolnego handlu obcymi walutami itp.” – za: K. Tarkowska, *Glosa do uchwały SN z dnia 21 grudnia 1999 r., IKZP 44/99*, „Prokuratora i Prawo” 2000, nr 6, s. 108.

9 P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, rozdział 2.2., Lex.

pisuje się desygnat epizodyczności, a które nie stanowią odstępstwa od przyjętych przepisów. Niejednokrotnie zdarza się bowiem w praktyce uchwalanie ustaw epizodycznych przyjmowanych w celu szybkiego uzupełnienia luki w prawie. Przykład stanowi tu ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰, która w art. 1 pkt 9 wprowadziła do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nowy rozdział, zatytułowany „Zasady ustalania dla województw w roku 2015 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa oraz dotacji celowej”. Zasady te obowiązywały przez rok

wadza się regulacje, szczególnie może prowadzić do problemów interpretacyjnych. Warto zatem odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób można odróżnić omawiane przepisy. Podstawowa różnica tkwi w celu ich wprowadzenia. Przepisy przejściowe, nawet w sytuacji, gdy konstruowane są nowe regulacje, stanowią pomost pomiędzy „starym”, a nowym stanem prawnym. Regulacje epizodyczne są co do zasady postrzegane jako niezależne od innych, których ramy obowiązywania są ściśle określone¹¹.

Kolejne porównanie odnosi się do przepisów o utracie mocy obowiązującej ustawy albo jej poszczególnych przepisów. Zgodnie z § 52 ust. 1 ZTP



Niestety obecnie pojawiła się tendencja do wykorzystywania regulacji epizodycznych w przypadkach, które nie uzasadniają takiego działania.

i zostały wprowadzone z potrzeby szybkiej reakcji na określony problem społeczny, a brak było w tym przypadku regulacji podstawowej. Pojawia się zatem pytanie, jak określać te ustawy, skoro nie odpowiadają one definicji zawartej w ZTP.

2. Regulacje epizodyczne, przejściowe i czasowe

W praktyce mogą pojawić się problemy z odróżnieniem przepisów epizodycznych od przepisów przejściowych. ZTP definiuje w § 30 ust. 1 przepisy przejściowe jako regulujące wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych. Szczególnie ostatni przypadek, gdy wpro-

zarówno cała ustawa, jak i jej poszczególne przepisy mogą obowiązywać przez określony czas.

W przeciwieństwie do definicji przepisów epizodycznych brak jest zastrzeżenia, że przepisy te stanowią odstępstwo od już obowiązujących regulacji. Wydaje się, że będzie to aspekt rozstrzygający o zdefiniowaniu regulacji jako epizodycznej lub czasowej (wprowadzonej na czas z góry określony). Przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy lub jej poszczególnych przepisów powinny być zawarte w akcie prawnym, którego dotyczą. Przepisy epizodyczne z kolei mogą zostać ujęte w dowolnym akcie prawnym lub w odrębnej ustawie (epizodycznej).

¹¹ W wytycznych dotyczących konstruowania europejskich aktów prawnych pojawia się pojęcie „vorläufigen Vorschriften” określające regulacje czasowe; przepisy przejściowe określane są jako Übergangsvorschriften – zob. *Rechtsetzungstechnik. Anleitung für die Dienststellen der Kommission*, s. 45, http://ec.europa.eu/translation/german/guidelines/documents/legislative_drafting_german_de.pdf

¹⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 1574.

Na podstawie dotychczasowego stanu prawnego wskazywano, że ustawa obowiązująca przez ograniczony czas wydawana jest wtedy, gdy ustawodawca posiada wiedzę, że do pewnego określonego momentu przepisy nie będą niezgodne z innymi elementami porządku prawnego (tak było przed przystąpieniem Polski do UE), w przypadku, gdy konieczne jest jej przetestowanie, czyli wydawana jest „na okres próbny” (*ad experimentum*) w celu praktycznego zweryfikowania rozwiązań w niej zawartych¹² lub w przypadku wystąpienia konieczności uregulowania wyjątkowej sytuacji społecznej¹³. W tym ostatnim przypadku jako przykład podawano ustawę z 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r.¹⁴ Ustawa ta obowiązywała przez ograniczony czas (art. 7 tej ustawy) oraz przewidywała odstępstwa od obowiązujących regulacji prawnych (np. art. 1 ust. 1 tej ustawy). Po nowelizacji ZTP ustawę taką powinno się określić jako epizodyczną, z zastrzeżeniem, że gdyby nie zawierała odstępstw od obowiązujących regulacji, byłoby to niemożliwe.

Rozróżnienie regulacji epizodycznych od czasowych wprowadzonych zgodnie z § 52 ZTP będzie problematyczne także z uwagi na stosowanie w praktyce określenia „epizodyczny” w odniesieniu do regulacji czasowych. Przykładowo można w tym miejscu przytoczyć uchwałę SN z dnia 21 grudnia 1999 r. (I KZP 44/99)¹⁵. Ustawa o świadku koronnym z dnia 25 czerwca 1997 r. została zdefiniowana przez SN jako ustawa epizodyczna. Jest ona natomiast sztandarowym przykładem ustawy wydanej „na okres próbny”. Stosowanie terminu „epizodycz-

ny” w odniesieniu do ustaw czasowych pojawia się także w podręcznikach do techniki prawodawczej¹⁶.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że rozróżnienie przepisów epizodycznych od czasowych i przejściowych będzie implikowało znaczne trudności w praktyce prawniczej. Szczególnie problematyczne jest rozgraniczenie regulacji czasowych od epizodycznych.

3. Warunki tworzenia przepisów epizodycznych

Ustawodawca nie uzależnił możliwości uchwalenia przepisów epizodycznych od wystąpienia jakichś szczególnych okoliczności. Tworząc tego rodzaju przepisy, powinien jednak uwzględnić wykładnię literalną słowa „epizodyczny”, czyli „rzadko występujący”. Z uwagi na taką lapidarność regulacji warto wskazać, że kwestia ustaw epizodycznych była analizowana przez Trybunał Konstytucyjny. Szczegółowo omówiono ją w wyroku w sprawie tzw. waloryzacji kwotowej, czyli ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (K 9/12)¹⁷.

Trybunał uznał, że regulacją epizodyczną lub inaczey incydentalną jest taka regulacja, która wprowadza na ściśle określony okres odstępstwo od dotychczas obowiązujących zasad, w analizowanym przypadku dotyczących waloryzowania świadczeń. Wskazał też, że nie można odmówić desygnatu epizodyczności analizowanej regulacji z uwagi na to, że jej skutki będą odczuwalne w przyszłości, ponieważ kolejne waloryzacje będą dokonywane od kwot ustalonych na podstawie tej właśnie ustawy. W omawianym wyroku stwierdzono, że ustawodawca ma konstytucyjną możliwość, a niekiedy nawet obowiązek, dokonania doraźnej, obowiązującej w określonych ramach czasowych, zmiany obowiązujących przepisów – jeżeli jest to reakcja na szczególne okoliczności związane ze zmieniającymi się uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi. Podstawy tworzenia regulacji epizodycznych przez prawodawcę zostały stosunkowo

12 Zawarcie przepisu o utracie mocy obowiązującej ma zmobilizować ustawodawcę do dokonania oceny, której efektem może być dalsze przedłużenie obowiązywania tej ustawy. Ustawa taka zwana jest okresową.

13 Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 133–134 oraz M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 88–90.

14 Dz.U. z 1997 r., nr 80, poz. 493 i 494 (Lex). Przykład za: M.M. Dębska, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, LexisNexis 2013, komentarz do § 52, Lex.

15 BSN z 1999 nr 10 poz. 33.

16 Zob. M. Błachut i in., *Technika...*, dz. cyt., s. 89.

17 ZU OTK nr 11A/2012, poz. 136.

szeroko ujęte przez Trybunał. Jednocześnie podniesiono, że regulacje te stanowią *ultima ratio*, czyli mogą być stanowione, gdy nie ma innych, mniej uciążliwych środków do osiągnięcia określonych celów. Analogicznie jak w przypadku przepisów karnych wprowadzanych do ustaw szczególnych stanowienie regulacji epizodycznej powinno zostać poprzedzone testem proporcjonalności. Należy zweryfikować, czy czasowe odstąpienie od obowiązujących zasad było usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami¹⁸, stanowiło najmniej uciążliwy środek do osiągnięcia zamierzonego celu, znajdowało uzasadnienie ze względu na zasady, normy i wartości konstytucyjne¹⁹.

Niestety kwestia, czy dana regulacja stanowi *ultima ratio*, podlega stosunkowo dowolnej interpretacji przez TK. Jako przykład można wskazać wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r. (K 1/12)²⁰. Uznano w nim dopuszczalność „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich w trybie ustaw incydentalnych. Trybunał potraktował je jak pensje, a nie gwarancję niezawisłości sędziowskiej, nadaną przez Konstytucję RP. Oparł się tu między innymi na zasadzie równowagi budżetowej oraz uznał, że sędziowie też powinni ponosić konsekwencje kryzysu gospodarczego²¹. W zdaniu odrębnym do omawianego wyroku wyrażonym przez sędziego TK W. Hermelińskiego znaleźć można potwierdzenie, że wprowadzenie za pomocą regulacji epizodycznych istotnego odstępstwa od zasad obowiązujących (w tym przypadku celem tych przepisów było niezależnienie ekonomiczne podstaw wykonywania funkcji sędziego od arbitralnych i doraźnie podejmowanych decyzji politycznych), powinno być ostatecznością.

18 Wyraża się opinię, że zjawiska mające charakter systemowy, obserwowane na przestrzeni lat nie mogą być uznane za szczególne (zdanie odrębne sędziego TK Marii Gintowt-Jankowicz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., (K 9/12) – akapit 445.

19 Pkt 5.4., 5.4.1 wyroku TK (K 9/12).

20 ZU OTK nr 11A/2012, poz. 134.

21 A. Bałaban, *Konstytucyjne przesłanki niedopuszczalności nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem. (Tezy)*, http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/5_andrzej%20balaban.pdf, s. 3 (dostęp 26.02.2016).

Krytyczną opinię w stosunku do regulacji epizodycznych wyraziła także sędzia TK M. Gintowt-Jankowicz w zdaniu odrębnym do wcześniej przytoczonego wyroku o sygn. akt K 9/12. Podkreśliła, że „wyrok Trybunału Konstytucyjnego może przyczynić się do nadużywania przez ustawodawcę już nazbyt pochoinnie wykorzystywanych ustaw epizodycznych. Wyrok ten stanowi przyzwolenie dla prawa nieprzemyślanego, nietrwałego, naruszającego prawa jednostek. Konstytucja nie przewiduje wartości w postaci «epizodyczności». Wprost przeciwnie, demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej powinno opierać się na trwałych fundamentach”.

Warto zadać sobie pytanie: czy nowelizacja ZTP wprowadzająca możliwość ustanowienia przepisów epizodycznych, w tym ustaw epizodycznych, nie przyczyni się do deprecjacji podstawowych zasad rządzących każdym demokratycznym systemem prawnym?

4. Zagrożenia wyływające z przepisów epizodycznych dla zasad systemowych prawa

Wydaje się, że na wyżej postawione pytanie dotyczące umniejszenia efektywności kluczowych zasad polskiego systemu prawnego należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Przepisy epizodyczne w wersji zaordynowanej w nowelizacji ZTP mogą być zagrożeniem dla niektórych zasad systemowych. Szczególnie istotne jest zarysowanie zagrożenia dla zasady jasności prawa, zasady jego stabilności oraz zasady komunikatywności systemu prawnego. Te tematy zostaną poniżej omówione.

4.1 Jasność prawa

Powszechnie akceptowanym postulatem wobec prawa jest to, aby było ono jasne²². Stwierdza się niekiedy nawet, z pewną przesadą, że *lex non clara, non est lex*²³. Nauka prawa nie dookreśla jednak zna-

22 L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven 1967, s. 39; J. Raz, *The Rule of Law and its Virtue*, „The Law Quarterly Review” 1977, nr 93, s. 214. W odniesieniu do zasad ustrojowych Polski zob. np. P. Czarnek (w.): D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 173.

23 Por. B. Gangoiiti, *Teologia e Filosofia del Dritto del Nuovo Codice*, „Angelicum” 1983, nr 60, s. 528.

czenia terminu „jasność prawa”. Zwykle przedmiotowy termin ujmowany jest na różne sposoby, dlatego można wyróżnić typologiczne rodzaje jasności prawa, rozumianego jako system obowiązujących reguł spełniający warunki wyznaczone przez definicję prawa w określonej teorii prawa, ujęte z punktu widzenia funkcji tej cechy prawa w dyskursie prawniczym. Wyróżnia się więc jasność kwalifikacyjną prawa, polegającą na braku wątpliwości co do kwalifikacji prawnej określonego stanu faktycznego w ogóle, a zachowania się w szczególności, z punktu

terystyczna dla każdego pytania o obowiązywanie norm w danym czasie. Jednakże tę jasność można uzyskać poprzez jednoznaczne i niebudzące wątpliwości określenie początku lub końca obowiązywania lub stosowania przepisów. Taki zamiar w przypadku narzuconej w ZTP konstrukcji przepisów epizodycznych jest utrudniony. Wprawdzie prawodawca stanowi w § 29a ZTP, że okres obowiązywania tych przepisów ma być „wyraźnie określony”, jednakże przepisy § 29b czynią to założenie prawodawcy bardzo trudnym do zrealizowania.



Warto zadać sobie pytanie: czy nowelizacja ZTP wprowadzająca możliwość ustanowienia przepisów epizodycznych, w tym ustaw epizodycznych, nie przyczyni się do deprecjacji podstawowych zasad rządzących każdym demokratycznym systemem prawnym?

widzenia obowiązującego prawa. Kolejnym typem jasności prawa jest jasność orientacji w prawie. Ten z kolei typ wiąże się z jednoznaczną odpowiedzią na pytania: kto, w jakich warunkach i w jaki sposób ma prawo lub obowiązek się zachować. Ostatnim typem jest jasność systematyzacji prawa, która polega na braku wątpliwości co do znaczenia i zachodzenia stosunków między regułami prawa lub między pojęciami prawnymi²⁴.

Obecna forma regulacji ZTP w zakresie przepisów epizodycznych może zakłócić jasność prawa w dwóch pierwszych typach w taki oto sposób. Po pierwsze, jasność kwalifikacyjna przepisów merytorycznych czy też proceduralnych jest zakłócona przez przepis wskazujący na to, czy w danej chwili przepisy te obowiązują. Ta wątpliwość jest charak-

Zakłócenie pierwszego typu jasności prawa zazwyczaj będzie stwarzało wątpliwości w drugim przedstawionym typie jasności prawa. Przepisy epizodyczne mogą być bowiem także przepisami prawa materialnego i proceduralnego, tyle że z racji swojej podstawowej cechy epizodyczności, czyli wyjątkowości w czasie, mają one charakter wypadkowy. Z technicznoprawnego punktu widzenia przepisy epizodyczne rozumiane jako całość mają więc charakter norm zarówno pierwszego, jak i drugiego stopnia. Ich dyspozycją jest nie tylko odesłanie do przepisu merytorycznego. Niektóre przepisy epizodyczne same są bowiem przepisem merytorycznym, czyli wskazującym, jakie skutki mają być związane z danym faktem prawnym. Tak więc z jednej strony mamy regulację stanowiącą, że przykładowo podmiot jest w danych okolicznościach zobowiązany do określonego zachowania, a w treści przepisów epizodycznych każda z tych części normy może być zmieniona.

24 K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 253–254.

4.2 Stabilność i pewność prawa

Stabilność to cecha każdego systemu prawnego w ramach demokratycznego państwa prawa. Wiąże się nierozdzielnie z jego pewnością i zaufaniem do właściwych organów państwowych w zakresie wykonywanych przez nie kompetencji legislacyjnych przyznanych przez Konstytucję. Prawo stabilne, trwałe, powoduje jego lepszą znajomość wśród członków społeczeństwa, a w związku z tym wzrasta prawdopodobieństwo jego przestrzegania. W Polsce brak jest reguł dopasowania skali planu legislacyjnego do możliwości rządu i parlamentu. Uzasadnienia projektów ustaw są nierzadko lakoniczne²⁵. Konieczność nowelizacji ustaw, co do zasady z uwagi na ich złą jakość, powoduje jeszcze większą destabilizację systemu prawnego. Badania wskazują, że Polska jest niechlubnym liderem w produkcji aktów prawnych²⁶. Uchwalanie regulacji epizodycznych bez konieczności przeprowadzenia *a priori* testu proporcjonalności przyczynia się do jeszcze większego kryzysu legislacyjnego. Powoduje także rozleniwienie ustawodawcy, który zamiast tworzyć plany legislacyjne, a w następstwie ich realizacji wysokiej jakości akty prawne, wybiera łatwiejsze rozwiązania *ad hoc*, naruszające podstawowe zasady dobrej legislacji. Nierzadko urzędnicy państwowi oczekują takiego działania ze strony ustawodawcy.

Jako przykład można przywołać ustawę o zamówieniach publicznych z 20 stycznia 2004 r.²⁷ uchwaloną m.in. w celu rzetelnego, gospodarnego i celowego wydatkowania środków publicznych przez podmioty wskazane w art. 3 tej ustawy. Przy okazji ważnych wydarzeń w naszym kraju pojawiają się

ustawy incydentalne, które wyłączają obowiązek stosowania przedmiotowej ustawy i wprowadzają odrębne procedury (np. Euro 2012²⁸, Światowe Dni Młodzieży – Kraków 2016²⁹). Można dodać, że ustawy takie, choć nie są przykładem błędnego planowania poczynań ustawodawczych i nie można im twardo postawić zarzutu bieżącego śmiecenia w legislacji, niemniej jednak przyczyniają się do utraty stabilności systemu prawnego.

Problematyczna wydaje się również konstytucyjność przepisów epizodycznych. Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r.³⁰ Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi lub skardze, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, chyba że wydanie orzeczenia w sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 77 ust. 4). Natomiast w art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK przewidziano obowiązek umorzenia postępowania z tej samej

28 Art. 17 ust. 4 – „Do powierzenia spółce celowej zadań związanych z przygotowaniem lub wykonaniem przedsięwzięć Euro 2012 określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (...)”. Na podstawie upoważnienia ustawowego wydano Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. z 2007 r., nr 192, poz. 1385) znowelizowane rozporządzeniem zmieniającym z dnia 8 lipca 2008 r. (Dz.U. nr 127, poz. 818).

29 Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz.U. z 2016 r., poz. 393) w art. 25 ust. 1 zakłada, że: „Do zamówień na dostawy, usługi, lub roboty budowlane realizowanych w związku z organizacją Światowych Dni Młodzieży, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164), jeżeli: 1) przedmiot zamówienia jest związany z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, życia lub zdrowia ludzi lub 2) wartość zamówienia publicznego jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.”

30 Dz.U. z 2015 r., poz. 1064, dalej: ustawa o TK.

25 W literaturze wskazuje się na „fatalne wręcz uzasadnianie projektów ustaw, w tym lakoniczne oceny skutków regulacji (OSR), celowo niepokazujące całej prawdy o skutkach finansowych” – zob. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 142.

26 Badania prowadzone przez Grant Thornton wskazują, że w 2015 r. wyprodukowano 29 843 stron maszynopisu nowych przepisów. Zapoznanie się z tymi regulacjami wymaga poświęcenia ok. 4 godzin dziennie w ciągu roku. Zob. więcej na stronie: <http://barometrprawa.pl/> (dostęp 27.02.2016 r.).

27 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

przyczyny. Regulacja zawarta w art. 77 ust. 3 pkt 5 w związku z ust. 4 ustawy o TK pozostawia pole do subiektywnej oceny. Jest ona tożsama z poprzednim stanem prawnym (odpowiednio art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r.³¹). Orzecznictwo, które się w tym zakresie wytworzyło, budziło zastrzeżenia. Trybunał bowiem interpretuje odstępstwo od stosowania art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy o TK (wcześniej art. 39 ust. 1 pkt 3) ściśle. Wskazuje, że przedmiotowa koniunkcja „wolności i praw” odnosi się wyłącznie do człowieka i obywatela oraz w ograniczonym zakresie do podmiotów prawa prywatnego niebędących osobami fizycznymi. Ustawodawca w ustawie zasadniczej nie posłużył się konstrukcją „wolności i praw” w stosunku do wszystkich podmiotów, a zatem nie mają one prawa do podważenia nieobowiązujących już regulacji epizodycznych według oceny TK. Przykładowo odmawia się tego prawa jednostkom samorządu terytorialnego³².

4.3 Komunikatywność prawa

Prawo, co do zasady, ma nakazywać. Taka jest jego główna funkcja, którą wyraża łacińska maksyma *ius non docet, sed iubet*, względnie inna, lecz zawierająca podobny nakaz *lex moneat, non doceat*³³. Słusznie więc w § 11 ZTP zapisano, że „W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm”.

31 Art. 39 ust. 3 w brzmieniu ustawy z dnia 9.06.2000 r. (Dz.U. nr 53, poz. 638), która weszła w życie 8.10.2000 r., nowelizującej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1.8.1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 102, poz. 643).

32 TK odmówił zbadania skargi miasta Gliwice dotyczącej zgodności z konstytucją przepisów ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – postanowienie z dnia 2.6.2011 oraz 7.12.2011 r., (Tw 39/10).

33 Zob. Seneca ad Lucilium epistolae morales, Epistolae 94,38: *Legem enim brevem esse oportet, quo facilius ab inperitis teneatur. Velut emissa divinitus vox sit: iubeat, non disputet* („Prawo bowiem powinno być zwięzłe, aby ludzie niedoświadczeni mogli go tym samym lepiej przestrzegać. Niech będzie ono jak rozporządzenie wydane przez bogów: niech rozkazuje, a nie rozprawia”).

Jednakże ustawa, patrząc z punktu widzenia funkcji tekstu normatywnego, jest formą komunikacji pomiędzy ustawodawcą a adresatem ustawy. Stąd też w samym ZTP pojawia się wiele nakazów mających zbudować tę komunikację. Realizacji tego celu mają służyć, między innymi, nakazane w ZTP: zwięzłość i syntetyczność aktów normatywnych (§ 5 ZTP), ich powtarzalność i określoność redakcyjna (§ 14 i 15 ZTP), jednoznaczność słowna (§ 146 ust. 1 ZTP). Komunikacja powinna odbywać się także na poziomie kierunku preferowanych przez ustawodawcę modeli stosunków społecznych, czyli dotyczyć całego systemu prawnego. W pewnym sensie bowiem ustawodawca jest tym, który prowadzi obywateli, wyznacza kierunki rozwoju społeczności, określa dla niej plany.

Obecne sformułowanie w ZTP przepisów epizodycznych prowadzić może do zachwiania komunikatywności na drugim ze wskazanych poziomów. Dziać się to może dlatego, że adresaci mogą być wprowadzeni w błąd obecnością przepisów prawa np. materialnego lub procesowego, które są obowiązujące wyłącznie w określonym okresie. Oznacza to zakłócenie komunikatu ustawodawcy skierowanego do adresatów prawa, jakiego w końcu zachowania oczekuje, jakie są jego preferencje, jaka jest *mens legislatoris*. Ostatecznie skutkuje to trudnościami o określeniu rozwoju ustawodawstwa, a także – o czym będzie mowa poniżej – źle odbić się może na wykładni celowościowej prawa.

5. Zagrożenia wyphywające z przepisów epizodycznych dla wykładni

Istnieje ścisła relacja pomiędzy tworzeniem przepisów a ich wykładnią. W prawoznawstwie polskim został sformułowany postulat, aby redaktorzy tekstów normatywnych „nie formułowali tekstów prawnych wbrew poszczególnym od dawna przyjętym regułom ich odczytywania”³⁴. To bowiem reguły redagowania przedmiotowych tekstów wzorują się na regułach ich interpretowania³⁵. Powinni oni

34 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 59.

35 S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 134.

w pewnym sensie wspólnie pracować. Ustawodawca powinien przewidywać poprawne pod względem logicznym i doktrynalno-prawnym, czyli możliwe do zaistnienia i zastosowania, wyniki wykładni. „Musi być [on] świadom, że słowa z ustawy będą tłumaczone szeroko, wąsko lub też neutralnie. Założenie dotyczące dobrej woli interpretatora, jego chęci współpracy z prawodawcą w dziele słusznego i bezkonfliktowego uregulowania życia powinno być użyte w ograniczonym zakresie”³⁶.

elementów w tekście normatywnym ma wpływ na kształt normy, która jest w nich zakodowana. Tak więc jeżeli w tekście ustawy zostaną umieszczone przepisy epizodyczne, nawet jeżeli nie będą one – i będzie to w pełni jasne – obowiązywać, to znaczenie przepisów nieepizodycznych, z racji kontekstu, czyli przepisów epizodycznych, będzie inne. Oczywiście, prawdopodobnie nie będzie to wpływało znacząco lub decydująco na kształt ustawy. Jednakże może mieć wpływ na charakter normy



Przepisy epizodyczne w formie narzuconej w nowelizacji ZTP mogą przeszkadzać w wykładni rozumianej pragmatycznie, co oczywiście może mieć wpływ na jej rezultat.

W tym kontekście należy zauważyć, że przepisy epizodyczne w formie narzuconej w nowelizacji ZTP mogą przeszkadzać w wykładni rozumianej pragmatycznie, co oczywiście może mieć wpływ na jej rezultat. W tym względzie można zauważyć dwa elementy. Chodzi o wpływ przepisów epizodycznych na wykładnię prawa związany po pierwsze z umieszczeniem przepisów epizodycznych w tekście ustawy, co zmienia kontekst innych przepisów, oraz, po drugie, wiążący się z zakłóceniem komunikatywności systemu przez obecność przepisów epizodycznych, o którym już była mowa w artykule, co ma wpływ na wykładnię celowościową tekstu normatywnego.

Odnosząc się do pierwszego z punktów, należy zauważyć, że zarówno każdy element przepisu, jak i cały przepis lub przepisy należy rozumieć w tekście i w kontekście. Słowa należy tłumaczyć w związku ze słowami, z którymi są połączone, czyli z kontekstem³⁷. Oznacza to, że umieszczenie wymienionych

w tym sensie, że norma, która w określonym czasie lub przy zaistnieniu określonych okoliczności nie obowiązuje, a obowiązują natomiast normy z przepisów epizodycznych, nie może już być traktowana jako norma absolutna, a jedynie jako norma restrykcyjna.

Rozwijając drugi z wyżej wymienionych punktów, należy przytoczyć maksymę Celsusa – *Scire leges non hoc est: verba earum tenere, sed vim ac potestatem*³⁸. W praktyce oznacza ona, że czytelność ustawodawcy dla interpretatorów prawa – która oczywiście łączy się z postulatem racjonalności ustawodawcy, jednakże jak się wydaje, przekracza go – pomaga w dokonywaniu wykładni celowościowej i systemowej. Czytelność, o której mowa, także pomaga w dokonaniu wykładni, której wyniki będą ważne nawet w przypadku nowelizacji innych, czyli niebadanych aktów normatywnych w wykładni elementów synte-

36 P. Kroczyński, *Czy prawodawca potrzebuje wyobraźni?*, „Analecta Cracoviensia” 2014, nr 46, s. 300.

37 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 70.

38 *Iustiniani digesta* (w:) *Corpus Iuris Civilis*, editio stereotypa quinta, wyd. Th. Mommsen, vol. I, Berolini 1889, s. 1–873 (dalej jako: D), tu D. 1,3,17: „Znajomość ustaw nie polega na zapamiętywaniu ich słów, ale na rozumieniu ich sensu i znaczenia”.

mu prawnego. Innymi słowy, wprowadzanie przepisów epizodycznych, jako odstępstw od rozwiązań normatywnych, powoduje brak pewności, w jakim kierunku ustawodawca będzie zmierzał.

6. Praktyczne trudności związane z przepisami epizodycznymi

Każdy przepis źle sformułowany może przynosić użytkownikom pewne trudności. Te trudności mogą mieć różną naturę i odmienny kaliber gatunkowy. W tym względzie należy poruszyć następujące kwestie: obecność przepisów epizodycznych w tekście jednolitym, określenie okresu obowiązywania przepisów epizodycznych, modele formułowania przepisów epizodycznych oraz nazwę ustawy epizodycznej.

6.1. Przepisy epizodyczne w tekście jednolitym

Kwestia umieszczania przepisów epizodycznych w tekście jednolitym aktu normatywnego jest problematyczna. Tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem obowiązującej treści danego aktu normatywnego. Z zasady celem tego tekstu jest zamieszczenie w nim wszystkich zmian wprowadzonych do pierwotnego tekstu aktu normatywnego lub ostatniego tekstu jednolitego tego aktu przepisami zmieniającymi i oddanie w ten sposób pełnego i aktualnego stanu pewnego elementu systemu prawnego, czyli źródła prawa w postaci np. ustawy³⁹. Zgodnie z brzmieniem nowego § 100a ZTP – „Tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany w ustawie ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu wydania”. Jeżeli więc przepisy epizodyczne nie zostały formalnie derogowane, czyli usunięte z systemu prawnego przez formalny akt kompetentnego organu prawodawczego lub Trybunału Konstytucyjnego, należy je umieścić w tekście jednolitym. Przynależą one bowiem do systemu

prawnego. Trzeba to uczynić, mimo że z punktu widzenia logicznego pewne jest, że nigdy nie będą one stosowane⁴⁰.

Można powiedzieć, że wówczas takie niestosowalne przepisy epizodyczne umieszczone w tekście jednolitym mają jedynie charakter poglądowy na brzmienie historyczne aktu normatywnego, co kłóci się z ideą tekstu jednolitego. Dodatkowo trzeba zauważyć, że umieszczenie przedmiotowych przepisów w tekście jednolitym jest elementem szkodzącym komunikatywności tekstu normatywnego i może w sposób niezamierzony wprowadzać w błąd adresatów prawa co do ich praw lub obowiązków⁴¹.

6.2. Określenie okresu obowiązywania przepisów epizodycznych

Podane w § 29b ZTP kryteria określające długość obowiązywania przepisów epizodycznych są jasne. Można przyznać, że prawodawca wyraził je dość precyzyjnie i jednoznacznie. Jednakże należy uczynić pewne zastrzeżenia do powyższego ogólnego stwierdzenia, które niestety ten pozytywny obraz burzą.

Otóż, umieszczenie w § ust. 1 29b ZTP wyrażenia „w szczególności” podaje w wątpliwość precyzję pozostałych sformułowań z tego paragrafu. Otwarcie bowiem katalogu sposobów określenia przedmiotowego okresu powoduje, że ustawodawca właściwie może dowolnie określać ten okres w zależności od swojego poglądu na precyzyjność określenia.

6.3. Dwa modele formułowania przepisów epizodycznych

Trudnością o charakterze praktycznym są dwa konkurencyjne modele formułowania przepisów epizodycznych. Pierwszy z tych modeli polega na

39 Zob. hasło: nowelizacja (w:) A. Bator (red.), W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2010, s. 205.

40 Zob. rozważania na temat przynależności przepisu prawnego i jego stosowalności T. Pietrzykowski, *Podstawy prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów a problem stosowania prawa*, Warszawa 2011, s. 13.

41 Por. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy z dnia 29 grudnia 2014 r.*, druk nr 803, s. 3–4.

umieszczeniu przedmiotowych przepisów w ustawie, której przepis dotyczy. Drugi model to umieszczenie wspomnianych przepisów w ustawie epizodycznej. Trzeba od razu zauważyć, że nie są to dwa modele przepisów epizodycznych, lecz dwa modele ich formułowania, czyli sposobów istnienia tych przepisów w systemie prawa.

W obu modelach są to w zakresie treści i okresie obowiązywania te same przepisy, czyli przepisy, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów i których okres obowiązywania jest wyraźnie określony (§ 29a ZTP). Niestety w ZTP nie zostały

6.4. Nazwa ustawy epizodycznej

Prawny termin „ustawa epizodyczna” został *implicitie* zdefiniowany w § 29c ZTP. Pojawia się pytanie, jaki zamiar miał prawodawca, stanowiąc ten przepis? Wydaje się, że z uwagi na zasady pewności prawa oraz zasady komunikatywności przepisów prawnych intencją było tworzenie odrębnej ustawy zawierającej w tytule określenie „epizodyczna”. W takim rozwiązaniu wyraża się funkcja informacyjna tytułu, pozwalająca na prostą ocenę przez adresatów charakteru danej regulacji prawnej. Poja-



Przepisy epizodyczne w formie zawartej w nowelizacji ZTP mogą sprawić niemałe trudności legislatorom i interpretatorom.

określone kryteria, którego modelu formułowania przedmiotowych przepisów należy użyć. Prawodawca ustanowił tylko w § 29c, że regulacje te „mogą być także zamieszczone w odrębnej ustawie (ustawie epizodycznej)”. Przesłanki mogłyby mieć formę np. wskazań odnośnie do ich zakresu treściowego lub objętości tekstowej.

W kontekście dwóch modeli formułowania i istnienia przepisów epizodycznych wydaje się zbędne drugie zdanie przytoczonego paragrafu: „W takim przypadku regulacje te zamieszcza się jako przepisy merytoryczne”. Jakimi bowiem innymi przepisami być one mogą, skoro ustawa ma być cała epizodyczna?

W tym miejscu dodatkowo należy zaznaczyć, że nie ma prawnych przeszkód, aby także ustawa epizodyczna zawierała przepisy epizodyczne. Zastosowanie takiego rozwiązania powoduje, że określenie temporalności przepisów staje się czynnością o znacznym stopniu skomplikowania. Problematyczną kwestią z punktu widzenia praktycznego jest także zamieszczanie przepisów epizodycznych w ustawach, które weszły w życie na podstawie ustaw wprowadzających inne ustawy.

wiąją się jednak w tym przypadku wątpliwości. Nie jest pewne, czy ustawodawca powinien stosować w tytule ustaw nazwę „ustawa epizodyczna”, czy też przez analogię do § 47 ust. 1 nowelizacji ZTP, czyli „ustaw wprowadzających”, powinien używać jedynie w nazwie członu „ustawa z dnia... – przepisy epizodyczne”⁴².

Zakończenie

Wyciągając ogólny wniosek z powyższych rozważań, należy stwierdzić, że przepisy epizodyczne w formie zawartej w nowelizacji ZTP mogą sprawić pewne trudności legislatorom i interpretatorom. Żałować należy, że i tym razem polski prawodawca zapomniał o Ulpianowskiej dobrej radzie – *In rebus novis constituendis evidens esse utilitas debet, ut recedatur ab eo iure, quod diu aequum visum est*⁴³.

42 Jak to zresztą wielokrotnie stosowano, zob. np. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1241).

43 D. 1,4,2: „Przy wprowadzaniu nowych rozwiązań oczywista musi być użyteczność, aby odejść od tego prawa, które przez długi czas wydawało się słuszne”.

Bibliografia

- Bałaaban A., *Konstytucyjne przesłanki niedopuszczalności nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem. (Tezy)*, http://www.krs.pl/admin/files/rp2013/5_andrzej%20balaban.pdf, (dostęp 26.02.2016).
- Bator A. (red.), Gromski W., Kozak A., Kaźmierczyk S., Pulka Z., *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2010.
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.
- Dębska M.M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, LexisNexis 2013.
- Dudek D. (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Fuller L., *The Morality of Law*, New Haven 1967.
- Gangoiti B., *Teologia e Filozofia del Dritto del Nuovo Codice*, „Angelicum” 1983, nr 60.
- Iustiniani digesta (w:) Corpus Iuris Civilis*, editio stereotypa quinta, wyd. Th. Mommsen, vol. I, Berololini 1889, s. 1–873.
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011.
- Kroczyk P., *Czy prawodawca potrzebuje wyobraźni?*, „Analecta Cracoviensia” 2014, nr 46.
- Opalek K., Wróblewski J., *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991.
- Pietrzykowski T., *Podstawy prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów a problem stosowania prawa*, Warszawa 2011.
- Raz J., *The Rule of Law and its Virtue*, „The Law Quarterly Review” 1977, nr 93.
- Seneca ad Lucilium epistulae morales, Epistolae 94.
- Tarkowska K., *Głosa do uchwały SN z dnia 21 grudnia 1999 r., I KZP 44/99*, „Prokuratora i Prawo” 2000, nr 6.
- Wronkowska A., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wszolek P., *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.