

**WYTYCZNE DOTYCZĄCE
OPRACOWYWANIA PROJEKTÓW
ZAŁOŻEŃ PROJEKTÓW USTAW**

**Rządowe Centrum Legislacji
Warszawa, 1 czerwca 2009 r.**

WSTĘP

W dniu 1 kwietnia br. weszła w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 337). Jej podstawowym unormowaniem jest ustanowienie obowiązku opracowywania rządowych projektów ustaw przez Rządowe Centrum Legislacji, określane dalej jako „RCL”. Zgodnie bowiem z art. 14c pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.), określanej dalej jako „URM”, RCL zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów poprzez opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów. Legislacyjne rozwinięcie nowelizacji URM stanowi uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 20, poz. 246), która weszła w życie z dniem 1 kwietnia br. Statuuje ona zasadę, w myśl której RCL opracowuje projekt ustawy na podstawie założeń projektu ustawy, których projekt sporządza właściwy organ wnioskujący (tj. zasadniczo członek Rady Ministrów albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), przy czym projekt założeń jest uzgadniany (w tym z RCL – pod względem prawnym i formalnym) i przyjmowany przez Radę Ministrów jako dokument rządowy.

Prawidłowo sporządzony projekt założeń projektu ustawy powinien składać się z trzech części, z których każda spełnia odmienny cel:

- 1) część pierwsza ma umożliwiać dokonanie przez Radę Ministrów oceny celowości ewentualnego opracowania projektu ustawy, a tym samym – normowania określonego przedmiotu stosunków społecznych;
- 2) część druga ma umożliwiać opracowanie projektu ustawy przez RCL na podstawie zawartych w nich postanowień;
- 3) część trzecia winna przedstawiać ocenę przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji, dokonaną przez organ wnioskujący stosownie do przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanej ustawy.

Potrzeba opracowania niniejszych *Wytycznych* wynika z nowatorskiego charakteru uchwalonych zmian w zakresie rządowego systemu legislacyjnego dotyczącego projektów ustaw. W polskiej tradycji prawodawczej brak było bowiem dotąd praktyki opracowywania,

uzgadniania i wnoszenia pod obrady Rady Ministrów projektów założeń projektów ustaw, sporządzonych według schematu określonego przez obowiązujące przepisy. W tym stanie rzeczy zachodzi potrzeba sformułowania, w możliwie syntetycznej formule, zespołu rekomendacji, których przestrzeganie – tak przez organy wnioskujące, jak i przez RCL – będzie pomocne w procesie opracowywania i uzgadniania przedmiotowych projektów dokumentów rządowych.

ROZDZIAŁ I.

WYTYCZNE OGÓLNE DOTYCZĄCE OPRACOWYWANIA PROJEKTÓW ZAŁOŻEŃ PROJEKTÓW USTAW

WPROWADZENIE

Kierując się brzmieniem przepisów § 9 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221 ze zm.), określanej dalej jako „RprRM”, a także ich wykładnią celowościową, wyrażoną w szczególności w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1344) i w uzasadnieniu projektu uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, należy uznać, iż wynikają z nich cztery zasady ogólne dotyczące metodyki opracowywania projektów założeń projektów ustaw:

- 1) zasada racjonalnego prawodawcy;
- 2) zasada zupełności;
- 3) zasada precyzji;
- 4) zasada uzasadniania.

§ 1. ZASADA RACJONALNEGO PRAWODAWCY

1. Zasada racjonalnego prawodawcy określa pożądaną metodykę prac legislacyjnych nad projektem ustawy. Jej normatywne odzwierciedlenie w RprRM nastąpiło w § 9 ust. 1, ust. 3 pkt 1 i ust. 4.

W myśl § 9 ust. 1 RprRM opracowanie projektu założeń projektu ustawy powinno zostać poprzedzone dokonaniem przez organ wnioskujący oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji, przy czym jej zakres uzależniony jest od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanej ustawy. Oceny tej dokonuje się zgodnie z określonymi odrębnie przez Radę Ministrów zasadami dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych (§ 9 ust. 2 RprRM). Jeżeli w wyniku oceny dokonanej na podstawie § 9 ust. 1 i 2 RprRM organ wnioskujący uzna za niezbędne dokonanie interwencji ustawodawczej w danym obszarze stosunków społecznych, powinien dokonać analizy, której wynikiem – zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 1 RprRM – będzie syntetyczne przedstawienie w projekcie założeń projektu ustawy:

- 1) aktualnego stanu stosunków społecznych w dziedzinie, której dotyczy ma projektowana ustawa – w tym zakresie zasadne jest przede wszystkim scharakteryzowanie negatywnych zjawisk występujących w obszarze, który zamierza się poddać regulacjom ustawowym;
- 2) aktualnego stanu prawnego w dziedzinie, której dotyczy ma projektowana ustawa, w szczególności z uwzględnieniem obowiązujących ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i prawa Unii Europejskiej;
- 3) potrzeby i celu uchwalenia projektowanej ustawy – w tym zakresie niezbędne jest w szczególności:
 - a) opisanie przyczyn powstawania negatywnych zjawisk występujących w obszarze, który zamierza się poddać regulacjom ustawowym,
 - b) wykazanie niezbędności regulacji ustawowych, w tym w związku z występowaniem negatywnych zjawisk w danym obszarze,
 - c) sformułowanie celów interwencji ustawodawczej – tak o charakterze długofalowym, jak i doraźnym, w tym spodziewanych korzyści w tym zakresie,
 - d) zawarcie informacji, czy opracowanie projektu ustawy zostało przewidziane w planie pracy Rządu;
- 4) możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie celu, o którym mowa w pkt 3, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia – przedstawienie osiągniętych skutków; opracowanie projektu ustawy należy traktować jako środek oddziaływania o charakterze ostatecznym, rozważając uprzednio skuteczność innych narzędzi, w szczególności:
 - a) zastosowania środków o charakterze ekonomicznym,
 - b) zastosowania środków o charakterze organizacyjnym,
 - c) zastosowania środków o charakterze perswazyjnym,
 - d) dokonania zmiany sposobu wykładni obowiązujących przepisów,
 - e) dokonania zmiany sposobu stosowania obowiązujących przepisów,
 - f) wydania innego aktu normatywnego (np. rozporządzenia), jeżeli jest to możliwe w danym stanie faktycznym i prawnym;
- 5) podmiotów, na które oddziaływać ma projektowana ustawa – dokonując wyspecyfikowania tych podmiotów należy mieć na względzie ich różnorodność, obejmującą w szczególności¹⁾:
 - a) adresatów norm,

- b) recipientów cudzych działań (tj. podmiotów, na których rzecz dane korzystne oddziaływanie ma się dokonać),
 - c) podmiotów podległych cudzym upoważnieniom,
 - d) podmiotów, od których zależy podjęcie czyichś działań,
 - e) podmiotów upoważnionych;
- 6) przewidywanych skutków finansowych uchwalenia projektowanej ustawy i źródeł ich pokrycia – w tym zakresie należy mieć na względzie sytuację, w której uchwalenie projektowanej ustawy będzie wywoływać skutki finansowe nie tylko dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, lecz także dla innych podmiotów, w tym osób fizycznych.

Przepis § 9 ust. 3 pkt 1 RprRM zawiera nakaz syntetycznego omówienia elementów powyższej części projektu założeń projektu ustawy. Postulować zatem należy, aby przedstawienie przedmiotowych elementów nastąpiło – co do zasady – poprzez ich zwięzłe wyspecyfikowanie, w szczególności w formie punktowej.

2. Legislacyjną konsekwencją unormowań § 9 ust. 1 i 2 RprRM jest nałożenie na organ wnioskujący obowiązku przedstawienia oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji jako odrębnej części projektu założeń projektu ustawy, zawierającej:

- 1) analizę wpływu projektowanej ustawy, w szczególności na:
 - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - b) rynek pracy,
 - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw,
 - d) sytuację i rozwój regionalny;
- 2) wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z obowiązujących przepisów.

Stosownie do § 9 ust. 2 RprRM opracowanie przedmiotowej części projektu założeń projektu ustawy powinno nastąpić według zasad dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych. W aktualnym stanie prawnym zasady te określone są w dokumencie rządowym pt.: „Wytyczne do oceny skutków regulacji”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r.

§ 2. ZASADA ZUPEŁNOŚCI

Zasadę zupełności projektu założeń projektu ustawy wyraża § 9 ust. 3 pkt 2 RprRM, zgodnie z którym projekt tego dokumentu rządowego obejmować ma przedstawienie propozycji rozstrzygnięć projektowanej ustawy w zakresie określonym odpowiednio w przepisach lit. a–g. Unormowanie to ma podwójną implikację. Z jednej strony oznacza ono wymóg zawarcia przez organ wnioskujący w projekcie założeń projektu ustawy wyczerpującego zakresu propozycji jej rozstrzygnięć („szerokość” projektu założeń projektu ustawy), przy uwzględnieniu systematyki, wynikającej z unormowań załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), określanego dalej jako „ZTP”, a także jednoznacznego przedstawienia relacji normatywnej zachodzącej pomiędzy projektowanym a obowiązującym stanem prawnym, w szczególności w zakresie stosowanej terminologii. Z drugiej strony § 9 ust. 3 pkt 2 RprRM nakazuje uznać konieczność jednoznacznego wskazania w projekcie założeń projektu ustawy, iż brak w nim danego elementu, określonego w tym przepisie, jest świadomym zamiarem legislacyjnym organu wnioskującego, oznaczającym zaniechanie normowania danej problematyki w projektowanej ustawie.

§ 3. ZASADA PRECYZJI

Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 RprRM projekt założeń projektu ustawy obejmować ma przedstawienie niezbędnych do opracowania projektu ustawy propozycji jej rozstrzygnięć w zakresie określonym odpowiednio w przepisach lit. a–g. Powołane unormowanie statuuje zatem zasadę precyzji projektu założeń projektu ustawy, ustanawiając wymóg takiej szczegółowości projektu tego dokumentu rządowego, aby na jego podstawie było możliwe opracowanie danego projektu ustawy przez RCL, co nie oznacza konieczności formułowania w projekcie założeń projektu ustawy propozycji brzmienia jej przepisów. W tym kontekście należy zauważyć, iż z uwagi na obowiązujące unormowania konstytucyjne oraz doniosłość regulowanej materii, szczególnej wnikliwości wymagać będzie opracowywanie projektów założeń projektów ustaw dotyczących w szczególności:

- 1) korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym ograniczeń w tym zakresie;
- 2) ustanawiania odpowiedzialności karnej i karno–administracyjnej;
- 3) ustanawiania obowiązków człowieka i obywatela, a także innych podmiotów, w tym nakładania podatków i innych danin publicznych;
- 4) prawa wyborczego;

- 5) ustroju i właściwości władz publicznych, sądów i trybunałów, a także postępowania przed tymi podmiotami;
- 6) kodeksów.

§ 4. ZASADA UZASADNIANIA

Zasadę uzasadniania projektu założeń projektu ustawy ustanawia § 9 ust. 3 pkt 2 RprRM. Przepis ten nakłada na organ wnioskujący obowiązek uzasadniania przedstawionych w projekcie tego dokumentu rządowego propozycji rozstrzygnięć projektowej ustawy w zakresie określonym odpowiednio w przepisach lit. a–g. *Ratio legis* powołanego unormowania ma swoje źródło w tym, iż:

- 1) sprzyja transparentności rządowego postępowania ustawodawczego, gdyż przyjęte przez Radę Ministrów założenia projektu ustawy stanowią mają nowoczesny instrument planowania legislacyjnego o charakterze analitycznym;
- 2) umożliwia dokonanie przez Radę Ministrów oceny celowości ewentualnego opracowania projektu ustawy, a tym samym – sprzyja przeciwdziałaniu zjawisku „inflacji prawa” i związanej z nim drobiazgowości tworzonych regulacji prawnych.

Do wskazania pożądanego stopnia szczegółowości uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć projektowanej ustawy mają zastosowanie wytyczne dotyczące postulowanej precyzji projektu założeń projektu ustawy (Rozdział I. § 3.).

ROZDZIAŁ II.

WYTYCZNE SZCZEGÓŁOWE DOTYCZĄCE OPRACOWYWANIA PROJEKTÓW ZAŁOŻEŃ PROJEKTÓW USTAW

WPROWADZENIE

W myśl § 9 ust. 3 pkt 2 RprRM projekt założeń projektu ustawy obejmować ma przedstawienie niezbędnych do opracowania projektu ustawy propozycji jej rozstrzygnięć w zakresie dotyczącym odpowiednio:

- 1) zakresu podmiotowego i przedmiotowego projektowanej ustawy lub podmiotów i spraw wyłączonych z zakresu jej regulacji, a także objaśnień podstawowych określeń użytych w projektowanej ustawie;
- 2) spraw dotyczących przepisów merytorycznych;
- 3) upoważnień do wydania aktów wykonawczych, z uwzględnieniem w szczególności określenia organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytycznych dotyczących jego treści;
- 4) spraw dotyczących odpowiedzialności karnej, z uwzględnieniem w szczególności określenia rodzaju czynu zabronionego przez projektowaną ustawę (przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe), znamion czynu zabronionego i rodzajów kar, środków karnych lub innych środków o charakterze karnym, a także spraw dotyczących odpowiedzialności karno-administracyjnej;
- 5) spraw dotyczących wpływu projektowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych;
- 6) spraw dotyczących przepisów dostosowujących;
- 7) przewidywanego terminu wejścia w życie projektowanej ustawy lub jej poszczególnych przepisów.

Powołana regulacja implikuje potrzebę przedstawienia rekomendacji metodyki formułowania propozycji rozstrzygnięć projektowanej ustawy, w tym w ewentualnej postaci wariantowej, i ich uzasadniania, z uwzględnieniem wynikającej z ZTP specyfiki przedmiotu i charakteru prawnego poszczególnych rodzajów przepisów ustawowych. Z uwagi na fakt, iż § 9 ust. 3 pkt 2 RprRM dotyczy projektu ustawy „głównej”, ustawy zmieniającej oraz ustawy wprowadzającej inną ustawę (inne ustawy), rekomendacje te dotyczą odpowiednio propozycji rozstrzygnięć zawartych w przepisach zmieniających tych projektów ustaw.

§ 1. PRZEPISY OGÓLNE

Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. a RprRM jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest ustanowienie w projektowanej ustawie przepisów ogólnych, projekt założeń projektu ustawy powinien przedstawiać niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje jej rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie dotyczącym odpowiednio zakresu podmiotowego i przedmiotowego projektowanej ustawy lub podmiotów i spraw wyłączonych z zakresu jej regulacji, a także objaśnień podstawowych określeń użytych w projektowanej ustawie. Opracowując projekt założeń projektu ustawy w odniesieniu do przepisów ogólnych, organ wnioskujący powinien w szczególności:

- 1) wskazać jednoznacznie sprawy (zakres przedmiotowy), które mają zostać uregulowane w projektowanej ustawie;
- 2) wskazać jednoznacznie podmioty (zakres podmiotowy), które mają zostać objęte regulacjami projektowanej ustawy;
- 3) wskazać jednoznacznie sprawy lub podmioty, które mają zostać wyłączone spod regulacji projektowanej ustawy, jeżeli jego zamiarem jest ustanowienie wyjątków w tym zakresie – za niedopuszczalne należy przy tym uznać wskazanie wyłącznie spraw czy podmiotów, do których projektowana ustawa nie miałaby mieć zastosowania, bez jednoczesnego przesądzenia jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego w sposób pozytywny²⁾;
- 4) wskazać jednoznacznie określenia projektowanej ustawy, które wymagają zdefiniowania w jej przepisach, a także zaproponować propozycję rozstrzygnięcia w tym zakresie, z uwzględnieniem dyrektyw, wyrażonych w § 146 ZTP, w myśl których w ustawie formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:
 - a) dane określenie jest wieloznaczne, przy czym jeżeli określenie wieloznaczne występować ma tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym,
 - b) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości,
 - c) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe,
 - d) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia;
- 5) przedstawić merytoryczne uzasadnienie proponowanych rozstrzygnięć.

§ 2. PRZEPISY MERYTORYCZNE

1. Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. b RprRM jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest ustanowienie w projektowanej ustawie przepisów merytorycznych, projekt założeń projektu ustawy powinien przedstawiać niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje jej rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie dotyczącym tych przepisów. Opracowując projekt założeń projektu ustawy w odniesieniu do przepisów merytorycznych, organ wnioskujący powinien:

- 1) w zakresie przepisów prawa materialnego w szczególności:
 - a) uwzględniać wiodącą rolę normatywną naczelnych zasad prawa materialnego, wyrażonych w ustawach podstawowych dla określonych dziedzin spraw, w szczególności w ustawach określanych jako „kodeks” lub „prawo”,
 - b) formułować – stosownie do § 25 ust. 1 ZTP – propozycje rozstrzygnięć w taki sposób, aby wynikały z nich w szczególności następujące elementy³⁾:
 - adresaci norm prawnych (tj. zawierały odpowiedź na pytanie: kto?),
 - zakres zastosowania norm prawnych (tj. zawierały odpowiedź na pytanie: w jakich okolicznościach?),
 - zakres normowania (tj. zawierały odpowiedź na pytanie: jak powinni się zachować adresaci norm prawnych?),
 - c) przedstawić merytoryczne uzasadnienie proponowanych rozstrzygnięć;
- 2) w zakresie przepisów o organach (przepisów ustrojowych) w szczególności:
 - a) formułować – stosownie do § 26 ZTP – propozycje rozstrzygnięć w taki sposób, aby wynikały z nich odpowiednio w szczególności następujące elementy:
 - utworzenie organu (instytucji), gdy obowiązujące przepisy nie przewidywały funkcjonowania tego organu (instytucji),
 - zadania i kompetencje organu (instytucji),
 - organizacja i sposób obsadzania organu (instytucji), w tym odwoływania członków tego organu (instytucji),
 - podległość organu (instytucji) innemu podmiotowi albo sprawowanie nadzoru nad organem (instytucją) przez inny podmiot,
 - b) przedstawić merytoryczne uzasadnienie proponowanych rozstrzygnięć;
- 3) w zakresie przepisów o postępowaniu przed organami albo instytucjami (przepisów proceduralnych) w szczególności:

- a) uwzględniać wiodącą rolę normatywną ogólnych zasad postępowania przed sądami lub organami administracji publicznej, wyrażonych odpowiednio w Kodeksie postępowania cywilnego, Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, Kodeksie postępowania administracyjnego oraz ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a co za tym idzie – kierować się szczególną powściągliwością w kreowaniu przepisów proceduralnych stanowiących *lex specialis* w stosunku do unormowań tych ustaw, w tym przepisów przewidujących stosowanie do danego postępowania unormowań proceduralnych typowych dla innego rodzaju postępowania,
- b) respektować zasadę, zgodnie z którą „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.”⁴⁾,
- c) precyzyjnie wskazywać, odpowiednio do zakresu proponowanej regulacji w szczególności:
- sposób postępowania przed organami (instytucjami),
 - strony i innych uczestników postępowania,
 - prawa i obowiązki stron i innych uczestników w postępowaniu, w tym terminy na podjęcie czynności przewidzianych w postępowaniu,
 - rodzaje rozstrzygnięć organów (instytucji), które zapadają w postępowaniu, a także stosowane w nim środki nadzoru i kontroli,
 - tryb wzruszania rozstrzygnięć organów (instytucji), które zapadają w postępowaniu;
- d) przedstawić merytoryczne uzasadnienie proponowanych rozstrzygnięć.

2. Jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest, aby projektowana ustawa zawierała załączniki (w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym), projekt założeń projektu ustawy powinien zawierać propozycję ich brzmienia.

§ 3. PRZEPISY UPOWAŻNIAJĄCE DO WYDANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH

1. Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. c RprRM jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest wydanie aktów wykonawczych na podstawie projektowanej ustawy, projekt założeń projektu ustawy powinien przedstawiać – przy uwzględnieniu systematyki projektowanej ustawy – niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje jej rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie dotyczącym przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych, z uwzględnieniem w szczególności określenia organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytycznych dotyczących jego treści. Użyte w powołanym przepisie sformułowanie „akt wykonawczy” obejmuje swym zakresem zarówno rozporządzenie, jak również akt normatywny o charakterze wewnętrznym w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP, którego podstawę prawną wydania stanowić ma przepis projektowanej ustawy.

2. Jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest wydanie rozporządzenia (rozporządzeń) na podstawie projektowanej ustawy, projekt założeń projektu ustawy powinien, odrębnie dla każdego z proponowanych przepisów upoważniających:

- 1) wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia;
- 2) precyzyjnie określać zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu, z uwzględnieniem:
 - a) zasady, zgodnie z którą nie jest dopuszczalne nadanie przepisowi upoważniającemu charakteru blankietowego, tzn. pozostawienie organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek⁵⁾,
 - b) zasady, iż nie przekazuje się do uregulowania spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu projektu założeń projektu ustawy (§ 70 ZTP);
- 3) określać wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, z uwzględnieniem statuowanej w § 66 ust. 2 ZTP zasady, w myśl której stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu, przy czym powinny być one bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli;
- 4) precyzować, czy upoważnienie do wydania rozporządzenia ma charakter obligatoryjny, czy fakultatywny;

- 5) wskazywać podmiot upoważniony do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia oraz formę tego współuczestniczenia, gdy przewiduje się wspólne wydanie rozporządzenia przez upoważnione organy, bądź wydanie rozporządzenia przez upoważniony organ w porozumieniu z innym podmiotem, za uprzednią zgodą innego podmiotu, po zatwierdzeniu przez inny podmiot, na wniosek innego podmiotu lub po wyrażeniu opinii przez inny podmiot – w takim przypadku należy mieć na względzie, iż nie tylko w przypadku współstanowienia w wydawaniu rozporządzenia, lecz również w przypadku innych niż opinia form współuczestniczenia w wydawaniu rozporządzeń, organ wnioskujący może wybierać podmiot współuczestniczący jedynie spośród tych, które uzyskały konstytucyjne prawo wydawania rozporządzeń⁶⁾;
- 6) przedstawić merytoryczne uzasadnienie zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytycznych dotyczących jego treści.

3. Jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest wydanie aktu normatywnego (aktów normatywnych) o charakterze wewnętrznym na podstawie projektowanej ustawy, projekt założeń projektu ustawy powinien, odrębnie dla każdego z proponowanych przepisów upoważniających:

- 1) wskazywać organ właściwy do wydania aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym;
- 2) wskazywać rodzaj aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym;
- 3) ogólnie określać zakres spraw przekazywanych do uregulowania w akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym, z uwzględnieniem unormowania art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, wedle którego akt ten ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi go wydającemu;
- 4) precyzować, czy upoważnienie do wydania aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym ma charakter obligatoryjny, czy fakultatywny;
- 5) wskazywać podmiot upoważniony do współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym oraz formę tego współuczestniczenia, gdy przewiduje się wspólne wydanie tego aktu przez upoważnione organy, bądź wydanie go przez upoważniony organ w porozumieniu z innym podmiotem, za uprzednią zgodą innego podmiotu, po zatwierdzeniu przez inny podmiot, na wniosek innego podmiotu lub po wyrażeniu opinii przez inny podmiot;
- 6) przedstawić merytoryczne uzasadnienie zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym.

4. Przepis § 9 ust. 3 pkt 2 lit. c RprRM nie wymaga, aby w przypadku uznania konieczności wydania rozporządzeń na podstawie projektowanej ustawy, organ wnioskujący przedstawił w projekcie założeń projektu ustawy wstępnych założeń projektów rozporządzeń o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji. Przez projekty rozporządzeń o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji należy uznać te, które są niezbędne dla należytego, zgodnego z zamysłem ustawodawcy funkcjonowania tworzonej ustawy⁷⁾, innymi słowy – jeśli od wydania rozporządzenia zawierającego takie przepisy zależy to, czy przepisy ustawy będą mogły być w praktyce stosowane, rozporządzenie takie można określić jako podstawowe dla funkcjonowania tej ustawy⁸⁾. Mając zatem na uwadze potrzebę precyzyjnego formułowania przepisów upoważniających do wydania rozporządzeń, a także konieczność radykalnego przyspieszenia ich wydawania, należy uznać, iż ewentualne zamieszczenie w projekcie założeń projektu ustawy wstępnych założeń projektów rozporządzeń, które mają zostać wydane na podstawie upoważnienia o charakterze obligatoryjnym, przyczyniłoby się do osiągnięcia powyższych celów.

§ 4. PRZEPISY O ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ I KARNO–ADMINISTRACYJNEJ

Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. d RprRM jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest ustanowienie w projektowanej ustawie przepisów o odpowiedzialności karnej lub karno–administracyjnej, projekt założeń projektu ustawy powinien przedstawiać niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje jej rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie dotyczącym odpowiednio spraw dotyczących odpowiedzialności karnej, z uwzględnieniem w szczególności określenia rodzaju czynu zabronionego przez projektowaną ustawę (przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe), znamion czynu zabronionego i rodzajów kar, środków karnych lub innych środków o charakterze karnym, a także spraw dotyczących odpowiedzialności karno–administracyjnej. Opracowując projekt założeń projektu ustawy w odniesieniu do przepisów karnych i karno–administracyjnych, organ wnioskujący powinien w szczególności:

- 1) rzetelnie przeanalizować konieczność ewentualnej penalizacji danego zachowania, mając na względzie, iż powody kryminalizacji muszą być poważnie uzasadnione, przy czym wskazanie wyłącznie na społeczną szkodliwość danego zachowania nie jest wystarczające – ocenę celowości kryminalizacji musi poprzedzać rozważenie wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych bądź porządkowych), a nawet cywilnoprawnym;

należy też brać pod uwagę skuteczność przepisów, która jest determinowana m.in. przez realne możliwości ich egzekucji oraz społeczne koszty wymiaru sprawiedliwości karnej⁹⁾;

- 2) respektować dyrektywę wyrażoną w § 28 ZTP, w myśl której 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;
- 3) respektować regułę, zgodnie z którą zasada określoności przepisów prawa represyjnego wymaga, by podstawowe znamiona czynu zabronionego zostały sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny, precyzyjny i jasny, aby samo ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy¹⁰⁾, przy czym norma karna realizując wskazane powyżej postulaty powinna w konsekwencji wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu¹¹⁾;
- 4) przedstawić, odrębnie dla każdego czynu zabronionego, propozycję rozstrzygnięć w zakresie wymiaru odpowiednio kary, środka karnego lub innego środka o charakterze karnym, a także kary pieniężnej;
- 5) przedstawić merytoryczne uzasadnienie proponowanych rozstrzygnięć.

§ 5. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE

1. Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. e RprRM jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest ustanowienie w projektowanej ustawie przepisów przejściowych, projekt założeń projektu ustawy powinien przedstawiać niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje jej rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie obejmującym sprawy dotyczące wpływu projektowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych. Uwzględniając zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę ochrony interesów w toku, wynikające z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, trzeba stwierdzić, iż w przypadku każdej zmiany ustawowej wpływającej na sytuacje prawne powstałe pod działaniem dotychczasowych przepisów, racjonalny prawodawca powinien precyzyjnie uregulować kwestie intertemporalne. Za bezdyskusyjny zatem należy uznać wyrażony w doktrynie pogląd, w myśl którego brak uregulowania powyższych kwestii w przepisach przejściowych stanowi rażący błąd legislacyjny¹²⁾. Z tak rygorystycznym

stanowiskiem w pełni koresponduje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, określanego dalej jako „TK”, w myśl którego stanowienie przepisów przejściowych musi obejmować wszystkie sytuacje, jakie mogą pojawiać się na tle wprowadzania w życie nowych uregulowań i nie może pomijać ochrony praw jakiejkolwiek grupy podmiotów, dotkniętych tymi przepisami, nawet gdy grupa ta jest znikoma liczebnie¹³). W toku opracowywania projektu założeń projektu ustawy organ wnioskujący powinien zatem – po uprzednim dokonaniu analizy kwestii intertemporalnych – jednoznacznie sformułować i uzasadnić, odrębnie dla każdej sytuacji prawnej, propozycję unormowania przejściowego, uwzględniając w tym zakresie zasadniczo dwie możliwości:

- 1) stosowanie dotychczasowych przepisów do stosunków powstałych pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych;
- 2) stosowanie nowych przepisów do stosunków powstałych pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych.

2. Opracowując projekt założeń projektu ustawy w zakresie dotyczącym kwestii intertemporalnych, organ wnioskujący powinien mieć na względzie typowe sytuacje prawne regulowane przepisami przejściowymi, a mianowicie rozstrzygnięcie:

- 1) sposobu zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylecia), skuteczności dokonanych czynności procesowych oraz określenie organów (jednostek organizacyjnych) właściwych do zakończenia postępowania i terminów przekazania im spraw;
- 2) czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy;
- 3) czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów, z uwzględnieniem zasady, w myśl której sprawy te reguluje się tylko w przypadku, gdy nie zamierza się zachować powstałych uprawnień, obowiązków lub kompetencji, zamierza się je zmienić albo zamierza się uznać dokonane czynności za bezskuteczne;
- 4) czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków oraz do kompetencji i czynności, o których mowa w pkt 3;
- 5) czy i w jakim zakresie utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających, przy czym

postulować należy każdorazowe wyznaczanie organowi upoważnionemu terminu, do którego jest obowiązany do wydania nowego aktu wykonawczego.

Ponadto, w myśl dyrektywy § 36 ZTP, rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej ustawy.

§ 6. PRZEPISY DOSTOSOWUJĄCE

1. Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. f RprRM jeżeli zamiarem organu wnioskującego jest ustanowienie w projektowanej ustawie przepisów dostosowujących, projekt założeń projektu ustawy powinien przedstawiać niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje jej rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie dotyczącym tych przepisów. Przykładowe kwestie, które należy unormować w przepisach dostosowujących, statuuje § 35 ust. 1 ZTP, zaliczając do nich:

- 1) sposób powołania po raz pierwszy organów lub instytucji tworzonych nową ustawą;
- 2) sposób przekształcenia organów lub instytucji utworzonych na podstawie dotychczasowej ustawy w organy lub instytucje tworzone przez nową ustawę;
- 3) sposób likwidacji organów lub instytucji znoszonych nową ustawą, zasady zagospodarowania ich mienia oraz uprawnienia i obowiązki ich dotychczasowych pracowników.

Uwzględniając regulację § 35 ust. 2 ZTP, należy postulować wyznaczanie w przepisach dostosowujących terminu dostosowania organów lub instytucji do nowej ustawy.

2. Opracowując projekt założeń projektu ustawy w zakresie dotyczącym przepisów dostosowujących, organ wnioskujący powinien mieć na względzie z jednej strony typowe sytuacje prawne regulowane tymi przepisami, o których mowa w § 35 ust. 1 ZTP, z drugiej zaś – dyrektywę § 36 ZTP, zgodnie z którą rozwiązania przewidziane w przepisach dostosowujących powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej ustawy.

§ 7. PRZEPISY KOŃCOWE

Przepis § 9 ust. 3 pkt 2 lit. g RprRM nakłada na organ wnioskujący obowiązek przedstawienia i uzasadnienia przewidywanego terminu wejścia w życie projektowanej ustawy lub jej poszczególnych przepisów. Spełnieniu powołanej dyspozycji czynić będzie zadość, co do zasady, podanie i uzasadnienie terminu wejścia w życie projektowanej ustawy (jej poszczególnych przepisów):

- 1) jako dnia oznaczonego kalendarzowo;
- 2) jako upływu określonego czasu od dnia ogłoszenia.

Zasada odpowiedniej *vacatio legis* wymaga, aby adresat normy miał zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania¹⁴⁾. Mając to na uwadze, organ wnioskujący powinien szczególnie wnikliwie i przekonująco uzasadnić ewentualną propozycję wejścia w życie projektowanej ustawy lub jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia.

PODSUMOWANIE

1. Zgodnie z § 1 ust. 1 ZTP podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się:

- 1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanego kierunku ich zmiany;
- 2) ustaleniem potencjalnych, prawnych i innych niż prawne, środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów;
- 3) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
- 4) zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy;
- 5) dokonaniem wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej.

Z kolei, w myśl § 1 ust. 2 ZTP, w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, należy, przed podjęciem czynności jego opracowywania:

- 1) zapoznać się z dotychczasowym stanem prawnym, w tym z obowiązującymi ustawami, umowami międzynarodowymi, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwem organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej, obowiązującym w regulowanej dziedzinie;
- 2) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;
- 3) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy;
- 4) ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
- 5) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływ na system prawa;
- 6) określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- 7) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

Tak sformułowana metodyka właściwego przygotowania projektu ustawy oparta jest na założeniu, iż o ile sprecyzowanie merytorycznej koncepcji polityki Rządu w zakresie danej problematyki (w szczególności uzasadnienie potrzeby i celu uchwalenia projektowanej ustawy oraz przygotowanie jednoznacznej propozycji rozwiązania prawnego) jest domeną

członka Rady Ministrów, o tyle opracowanie projektu ustawy stanowi *de facto* czynność, sprowadzającą się do przełożenia przez wykwalifikowanego legislatora treści tej koncepcji na język prawny, z uwzględnieniem reguł poprawnej legislacji. Metodyka ta wyróżnia zatem wyraźnie dwa etapy procesu przygotowania projektu ustawy, przy czym w pierwszym z nich dominującą rolę odgrywa czynnik polityczny, wyznaczający cele regulacji i związane z nimi rozwiązania prawne, w drugim zaś – legislator, którego rolą jest opracowanie projektu ustawy w sposób zapewniający zgodność tak z regułami poprawnej legislacji, jak i z przyjętą koncepcją. Harmonijna współpraca pomiędzy przedstawicielami organu wnioskującego, tj. pracownikami właściwej merytorycznej i legislacyjnej komórki organizacyjnej ministerstwa, a legislatorem RCL przyczyni się do powodzenia tego przedsięwzięcia.

2. Przepis § 9 ust. 1 RprRM statuuje zasadę, w myśl której opracowanie projektu założeń projektu ustawy powinno zostać poprzedzone dokonaniem przez organ wnioskujący oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji, przy czym jej zakres uzależniony jest od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanej ustawy. Oceny tej dokonuje się zgodnie z określonymi odrębnie przez Radę Ministrów zasadami dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych (§ 9 ust. 2 RprRM). Mając na uwadze powołane unormowania, należy podkreślić, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK „Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza (por. J Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45 i n.; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 482 i n.). Stwierdzenie, że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji za niezgodną z racjonalnym modelem tworzenia prawa.”¹⁵⁾.

Projekt Wytocznych opracował

Piotr Magda – Wicedyrektor Departamentu Prawa Społecznego Rządowego Centrum Legislacji

PRZYPISY

- ¹⁾ M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 65.
- ²⁾ P. Bielski [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 125.
- ³⁾ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor: *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 44.
- ⁴⁾ Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99.
- ⁵⁾ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06.
- ⁶⁾ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: *op. cit.*, s. 168 i 169.
- ⁷⁾ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: *op. cit.*, s. 52.
- ⁸⁾ G. Wierczyński [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński: *op. cit.*, s. 97.
- ⁹⁾ J. Warylewski [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński: *op. cit.*, s. 160.
- ¹⁰⁾ Wyrok TK z dnia 21 lipca 2006 r., P 33/05.
- ¹¹⁾ Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02.
- ¹²⁾ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: *op. cit.*, s. 81.
- ¹³⁾ Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00.
- ¹⁴⁾ Np. wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K. 13/97, oraz z dnia 4 stycznia 2000 r., K. 18/99.
- ¹⁵⁾ Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95.

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW

- RprRM – uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221 i Nr 30, poz. 482, z 2004 r. Nr 42, poz. 734, z 2005 r. Nr 55, poz. 757, z 2006 r. Nr 40, poz. 439 oraz z 2009 r. Nr 20, poz. 246)
- RCL – Rządowe Centrum Legislacji
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- URM – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 i Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 170, poz. 1217 i Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337)
- ZTP – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

SPIS TREŚCI

Wstęp *str. 3*

Rozdział I.

Wytyczne ogólne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw

Wprowadzenie *str. 5*

§ 1. Zasada racjonalnego prawodawcy *str. 5*

§ 2. Zasada zupełności *str. 8*

§ 3. Zasada precyzji *str. 8*

§ 4. Zasada uzasadniania *str. 9*

Rozdział II.

Wytyczne szczegółowe dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw

Wprowadzenie *str. 10*

§ 1. Przepisy ogólne *str. 11*

§ 2. Przepisy merytoryczne *str. 12*

§ 3. Przepisy upoważniające do wydania aktów wykonawczych *str. 14*

§ 4. Przepisy o odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej *str. 16*

§ 5. Przepisy przejściowe *str. 17*

§ 6. Przepisy dostosowujące *str. 19*

§ 7. Przepisy końcowe *str. 20*

Podsumowanie *str. 21*

Przypisy *str. 23*

Wykaz stosowanych skrótów *str. 24*