



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA NS
DS. 175. 115. 20
26. 11. 2020

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP-020-137(12)/20

Data wpływu 26.11.20.....

Warszawa, dnia 23 listopada 2020 r.

Do druku nr 744

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

SPS-WP-020-137(7)/20

NRA.12-SM-1.60.2020

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej o **komisyjnym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego**, przygotowaną przez adw. dra Pawła Kokota.

Adwokat prof. dr hab. Robert Zawłocki

**Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej**

Poznań, dnia 20 listopada 2020 roku

Opiniujący:

adw. dr Paweł Kokot

Zlecający:

Komisja Legislacyjna

Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa

OPINIA NA TEMAT

projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego (Projekt z dnia 15 października 2020 roku)

Spis treści:

- I.** Informacje wstępne
- II.** Cel i przedmiot opinii
- III.** Metodologia opinii
- IV.** Wywód opinii
- V.** Podsumowanie

I. Informacje wstępne

Niniejsza opinia została przygotowana na zlecenie Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej (zwanej dalej – „Zlecającym”).

II. Cel i przedmiot opinii

Celem niniejszej opinii jest sformułowanie ogólnej oceny projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego (zwanego dalej również: „Projektem”). Z tego względu opinia została poświęcona wybranym zagadnieniom zawartym w Projekcie, które – w ocenie opiniującego –zasługują na analizę w pierwszej kolejności.

Opiniujący zastrzega przy tym, że powyższe nie oznacza, iż te z projektowanych rozwiązań, które nie zostaną poddane analizie, pozostają w zgodzie z normami wyższego rzędu, w tym z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z prawem unijnym.

III. Metodologia opinii

Metodologia niniejszej opinii jest zdeterminowana opisanym wyżej celem oraz przedmiotem opinii. Rozważania zaprezentowane w opinii sprowadzają się w szczególności do analizy projektowanych unormowań pod kątem ich proporcjonalności i zasadności, lecz przede wszystkim pod kątem technik legislacyjnych zastosowanych przez projektodawców, ze szczególnym uwzględnieniem zasad przyzwoitej legislacji.

IV. Wywód opinii

1. Projekt ustawy – uwagi wprowadzające

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego jest reakcją Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP na petycje kierowane do Sejmu RP przez Pana Sebastiana Adamowicza.

Jak wskazują projektodawcy: „Celem ustawy jest dokonanie drobnych zmian w trzynastu ustawach, dostosowujących występującą w nich terminologię do aktualnego stanu prawnego. Wprowadzenie tych zmian ułatwi adresatom nowelizowanych aktów prawnych ich zrozumienie i właściwe stosowanie w obecnym otoczeniu normatywnym. Niektóre zmiany, wskazane przez autora petycji, nie zostały uwzględnione w projektowanej ustawie gdyż już zostały wprowadzone w ustawach uchwalonych przez Sejm.”¹.

Należy zaznaczyć, że w przypadku uchwalenia ustawy będzie to dopiero drugi tego rodzaju akt normatywny obowiązujący w polskim porządku prawnym. Jak dotąd bowiem, w polskim systemie prawa obowiązuje jedna analogiczna ustawa, tj. ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, która zmieniła trzy ustawy: ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, ustawę z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Nie ulega zatem wątpliwości, że tego rodzaju ustawy są uchwalane niezwykle rzadko.

Jak już wskazano wyżej, przedmiotowy projekt tym razem dokonałby zmian w trzynastu ustawach. Analiza proponowanych zmian wskazuje na to, że w ww. ustawach występują błędy czy omyłki wynikające ze zmian innych ustaw. Odesłania do uchylonych już ustaw lub posługiwanie się nieaktualną terminologią to problem zauważany w doktrynie i orzecznictwie, czego przykładem może być komentarz do jednego z przepisów przeznaczonych do zmiany w przedmiotowym projekcie (zawartego w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego): „*Komentowany przepis odwołuje się do nieobowiązującej ustawy.*

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego (druk nr 744), s. 1. Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=744>

Ten akt prawny został bowiem uchylony 1.6.2003 r. w związku z wejściem w życie aktualnie obowiązującej TransKolejU²”.

Jakkolwiek zatem można dostrzec błędy w ustawach, które mają zostać zmienione za pomocą projektowanej Ustawy, tak przy dokonywaniu oceny wniesionego Projektu należy rozważyć, czy zaproponowana metoda korygowania tychże błędów jest uzasadniona, a nadto, czy można uznać, że jest ona adekwatna w stosunku do charakteru czy skutków tychże błędów. Niewątpliwie bowiem, projektowana ustawa ma zmieniać zestaw ustaw niepowiązanych ze sobą tematycznie. Projekt został zatem przeanalizowany pod kątem jego zgodności z zasadami techniki prawodawczej, jak również pod kątem przyjętych metod wykładni.

2. Uwagi merytoryczne

A. Uwagi dotyczące sposobu i zasad dokonywania zmian w ustawach

Zasady zmiany (nowelizacji) ustawy zawarte są w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (dalej jako: ZTP) z dnia 20 czerwca 2002 r. w dziale II zatytułowanym „Zmiana (nowelizacja) ustawy”.

Analizując opiniowany Projekt należy odwołać się przede wszystkim do regulacji zawartej w § 92 ZTP, który stanowi, że:

- 1. Jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę.*
- 2. Odstąpienie od zasady wyrażonej w ust. 1 jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.*

Zgodnie zatem z § 92 ust. 1 ZTP jedna ustawa zmieniająca powinna obejmować tylko jedną ustawę. Wobec powyższego należy rozważyć, czy w przypadku analizowanego projektu ustawy zastosowanie znajdzie przesłanka zawarta w ust. 2 przedmiotowego paragrafu.

² A. Cudak [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz. Art. 425–729. Komentarz do art. 479*⁶⁸ KPC, red. prof. dr hab. Andrzej Marciniak, 2020. Źródło: System Informacji Prawnej Legalis.

Zgodnie z tym przepisem odstępnie od zasady określonej w § 92 ust. 1 możliwe jest w dwóch przypadkach:

- 1) gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwie związki tematyczne, lub
- 2) do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

W odniesieniu punktu 1) powyżej nie sposób stwierdzić, że między ustawami, które mają zostać zmienione za pomocą Projektu, występują niewątpliwie związki tematyczne. Wprost przeciwnie – Projekt dotyczy trzynastu wybranych ustaw, pomiędzy którymi nie występują związki tematyczne. Pojawia się zatem pytanie, czy w odniesieniu do Projektu możliwe jest odwołanie się do drugiej z przesłanek określonych w § 92 ust. 2, tj. do zamysłu prawodawcy.

Jak wskazuje się w komentarzu do § 92 ZTP: „*Druga z wymienionych przesłanek odwołuje się do zamysłu prawodawcy. Może się okazać, że w celu wprowadzenia jakiejś zmiany konieczne jest dokonanie nowelizacji kilku, na pierwszy rzut oka ze sobą niepowiązanych, aktów normatywnych. Przepis § 92 ust. 2 ZTP dopuszcza dokonanie zmian jednym aktem normatywnym zmieniającym w tylu aktach normatywnych, w ilu będzie to konieczne ze względu na wprowadzaną zmianę*”³.

Z jednej strony wydaje się, że przygotowanie projektu ustawy zmieniającego odesłania do nieobowiązujących już ustaw oraz korygującego stosowanie nieaktualnej terminologii (np. zamianę nieaktualnego sformułowania *Sąd Wojewódzki w Warszawie* na *Sąd Okręgowy w Warszawie*) spełnia przesłankę zawartą w § 92 ust. 2 zd. 2 ZTP.

Z drugiej strony jednak, jakkolwiek projektowana Ustawa ma zmieniać niektóre ustawy między innymi poprzez wyeliminowanie odesłań do derogowanych już aktów prawnych, tak problematyczne wydaje się w tym przypadku zdefiniowanie zamysłu prawodawcy w postaci „poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego”. Nie można bowiem tracić z pola widzenia okoliczności, iż taki sposób zapewniania spójności systemu prawa – jak wskazano już wcześniej – jest zabiegiem dokonywanym niezwykle rzadko.

³ *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, red. dr Dariusz Szafranski, Wojciech Białończyk, dr Andrzej Bielecki, Łukasz Kasiak, Jacek Piecha, 2016. Źródło: System Informacji Prawnej Legalis.

B. Uwagi dotyczące zasadności dokonywania zmian ustawodawczych w formie zaproponowanej w Projekcie

Niezależnie od analiz i wniosków przedstawionych powyżej, pozostaje jeszcze konieczność odpowiedzi na pytanie o **celowość dokonywania czysto formalnych i redakcyjnych zmian w akcie normatywnym przy pomocy specjalnie w tym celu uchwalanej ustawy**, co wiąże się z koniecznością rozpoczęcia procesu legislacyjnego i zaangażowania obu izb parlamentu oraz Prezydenta RP.

Nie ulega przecież wątpliwości, że ustawodawca dysponuje szeregiem innych instrumentów, które mogłyby służyć do realizacji powyższego celu. Jednym z nich jest instytucja tekstu jednolitego, który – co podkreśla się w nauce prawa – jest bardzo ważnym źródłem informacji dla interpretatorów tekstów prawnych o tym, czy dany przepis aktualnie obowiązuje, jak również o tym, jaki jest jego aktualny kształt słowny⁴.

S. Wronkowska definiuje tekst jednolity w następujący sposób: *„Tekstem jednolitym nazywamy sporządzony przez upoważniony do tego organ i urzędowo ogłoszony tekst aktu normatywnego ze wszystkimi zmianami, które zostały wprowadzone do tego tekstu przez prawodawcę do momentu ogłoszenia tekstu jednolitego albo jakiegoś innego momentu, który wskazuje organ ogłaszający tekst jednolity. (...) Tekst jednolity (...) ma charakter urzędowy, jest tekstem autentycznym”*⁵.

Doktryna prawnicza sprowadza autentyczność do wnioskowania, w którym na podstawie faktu ukazania się danego aktu normatywnego w odpowiednim dzienniku urzędowym domniemywa się rzeczywistą wolę prawodawcy, natomiast jej treść, jak również uzyskana w ten sposób moc prawna nie może być zakwestionowana w ramach istniejącego systemu przez adresatów informacji o normach⁶.

⁴ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły wskazówki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 219-220.

⁵ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2005, s. 80.

⁶ Por. M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów aktów normatywnych*, [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXV – zeszyt 4 – 2003, s. 66.

Ponieważ każdy obwieszczony przez Marszałka Sejmu tekst jednolity niejako „zastępuje” pierwotny tekst ustawy, a drugi i kolejny tekst jednolity przejmują rolę każdego poprzedniego tekstu jednolitego⁷, należy określić dopuszczalne granice dokonywania zmian w ustawach za pomocą instytucji tekstu jednolitego.

Treść obwieszczenia wskazuje § 103 ZTP, natomiast wzór obwieszczenia – § 104 ZTP. Zmiany wprowadzone do ustawy, której tekst się ogłasza, należy wymienić oddzielnie; każdą ustawę zmieniającą trzeba wymienić w oddzielnym punkcie, podając miejsce ogłoszenia ustawy, w której zawarta jest ta zmiana oraz miejsca ogłoszenia wszystkich zmian tej ustawy. Zmiany wymienia się chronologicznie. W treści obwieszczenia należy również podać, jakie jeszcze inne zmiany uwzględnia się w tekście jednolitym – **są to zmiany „wynikające” z innych przepisów, np. zmieniających nazwę jakiejś instytucji (przykładowo *Milicji Obywatelskiej na Policję*)⁸.**

Warto zauważyć, że § 107 ZTP stanowi, że do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny, a w takim przypadku wprowadzone zmiany omawia się w odnośnikach do przepisów, w których wprowadzono takie zmiany. Jest to wskazówka, że w obwieszczeniu **można dokonywać zmian formalnych bez udziału parlamentu**, jedynym wymogiem jest omówienie przedmiotowych zmian w odnośnikach do przepisów, w których wprowadzono takie zmiany.

Zmiany o charakterze formalnym dotyczą formy przepisów, a zatem ich kształtu lub brzmienia, natomiast nie dotyczą one treści tych przepisów – są to zmiany polegające na skorygowaniu oczywistego błędu, np. ortograficznego czy gramatycznego i zamieszczeniu w tekście jednolitym przepisu skorygowanego. Należy je odróżnić od zmian, o których mowa w § 104 ZTP, tj. „wynikających z przepisów ogłoszonych” – te bowiem są rezultatem rozstrzygnięcia prawodawcy, który np. zmienił nazwę *Milicja Obywatelska* na *Policja*⁹. W odnośniku należy wskazać zmiany wynikające z przepisów ogłoszonych przed dniem sporządzenia tekstu jednolitego.

⁷ Por. § 109 ZTP.

⁸ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 213-214.

⁹ *Ibidem*, s. 219-220.

C. Uwagi w zakresie sposobów zapewniania spójności systemu prawa

Prawo rozumiane jest jako zbiór norm postępowania, który nie jest zbiorem chaotycznym, składającym się z przypadkowo zestawionych elementów, ale takim, którego elementy wykazują cechy wspólne, są odpowiednio uporządkowane i ze sobą powiązane. Inaczej mówiąc, **system prawa to odpowiednio uporządkowany zbiór norm prawnych**¹⁰.

Samo uporządkowanie zbioru polega między innymi na tym, że należą do niego normy postępowania rozpatrywane jako wypowiedzi o określonych właściwościach i powstające w określony sposób, że nie są one między sobą niezgodne, a co najmniej, że istnieją odpowiednie reguły eliminowania z systemu norm niezgodnych, a także na tym, że są one ze sobą powiązane treściowo¹¹.

Jednymi z formalnych cech systemu prawa są jego spójność i zupełność. **System prawa jest spójny wewnętrznie, jeśli jest wolny od niezgodności.** Wyróżnić przy tym należy niezgodności prakseologiczne oraz niezgodności formalne, które dzielą się na sprzeczności norm oraz przeciwieństwa norm. Normy są niezgodne prakseologicznie, jeśli możliwe jest spełnienie każdej z nich (realizacja jednej normy nie powoduje przekroczenia innej), ale zrealizowanie jednej z nich niweczy częściowo czy całkowicie skutki zrealizowania innej normy. System norm niezgodnych prakseologicznie nie jest wprawdzie systemem wadliwym formalnie, ale obarczonym wadą nieefektywności, jest systemem, w którym marnotrawi się wysiłki, bo realizowanie norm składających się na ten system albo nie prowadzi do osiągnięcia zamierzonych stanów rzeczy albo osiągnięcie tych stanów rzeczy utrudnia¹².

Formalna spójność systemu prawa jest jego cechą elementarną w tym sensie, że system zawierający normy formalnie niezgodne byłby niezdolny do kierowania ludzkimi zachowaniami i z tego względu byłby uważany za rażąco nieracjonalny¹³.

¹⁰ Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2005, s. 98.

¹¹ S. Wronkowska [w:] *Zarys teorii prawa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2001, s. 180.

¹² Por. *Ibidem*, s. 181-182.

¹³ Por. *Ibidem*, s. 182.

Jak wskazuje J. Mikołajewicz: „Kiedy mówi się, że system prawny jest spójny, twierdzi się tym samym, że nie występują normy formalnie ze sobą niezgodne, które byłyby zaliczane do owego systemu. System, który rzeczywiście zawierałby w sobie takie normy, jako nienadający się do kierowania ludzkimi zachowaniami, nie byłby systemem prawnym. Podstawową bowiem zasadą przyjmowaną, co do obowiązywania prawa jest zasada *impossibilium nulla obligatio est*, zaś podstawowym założeniem przyjmowanym przy badaniach nad systemem prawnym jest założenie przynależenia doń jedynie norm obowiązujących w określonym momencie historycznym.”¹⁴.

Systemy prawa zawierają reguły usuwania niezgodności formalnych, czyli reguły eliminowania norm ze sobą niezgodnych. Np. jeśli w przepisie danego aktu prawnego sformułowany jest do danej osoby ogólny nakaz pewnego zachowania określonego rodzaju, to uznaje się to za redakcyjną formę wyrażenia normy nakazującej pewne zachowanie z wyłączeniem jednak tych zachowań, które zostały określone w drugim przepisie – jeśli natomiast reguły byłyby zamieszczone w dwóch różnych aktach prawnych, to owa sprzeczność byłaby wyeliminowana przez zastosowanie odpowiedniej reguły kolizyjnej¹⁵.

Drugą formalną cechą systemu prawa jest zupełność, której przypisuje się dwa znaczenia:

- a) pierwsze – system zupełny to system „wolny od luk”;
- b) drugie – system zupełny to taki, w którym na podstawie norm należących do owego systemu da się orzec o każdym dowolnym zachowaniu, że jest przez te normy nakazane albo zakazane czy też jest, ze względu na normy tego systemu, indyferentne (tzw. zupełność kwalifikacyjna systemu).

O luce w prawie mówi się wtedy, gdy jakieś zachowanie nie jest przez normy danego systemu uregulowane (tj. nie jest ani zakazane, ani nakazane), chociaż ktoś uważa (na gruncie żywionych przez siebie ocen), że zachowanie to powinno być przedmiotem obowiązku prawnego. Taki rodzaj luki w prawie to luka aksjologiczna¹⁶. Niekiedy w systemie prawnym można spotkać określenie „luka logiczna”. Mamy z nią do czynienia, gdy w systemie występują normy między sobą formalnie niezgodne (sprzeczne albo przeciwne) – dane

¹⁴ J. Mikołajewicz, *System prawa w perspektywie jego stosowania*, Przegląd Prawa i Administracji 104, Wrocław 2016, s. 192-193.

¹⁵ S. Wronkowska [w:] *Zarys teorii prawa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2001, s. 182-183.

¹⁶ Por. *Ibidem*, s. 184.

zachowanie jest normowane przez co najmniej dwie normy i są to unormowanie niezgodne, a co za tym idzie – nie wszystkie mogłyby zostać zrealizowane. Są one jednak w praktyce nieistotne, gdyż dają się usunąć w toku egzegezy tekstów prawnych; w toku wykładni przepisów lub przy zastosowaniu jakiejś reguły kolizyjnej. Z istotnymi lukami w prawie możemy mieć do czynienia w przypadku czynności konwencjonalnych, bowiem nie istnieje ona, jeśli nie ma reguł, które ją konstytuują: jeśli nie określono, w jaki sposób należy dokonać jakiejś czynności konwencjonalnej. Konsekwencją tego jest fakt, że jeśli w systemie brak jest reguł wskazujących jak należy ważnie dokonać danej czynności konwencjonalnej, a system ten zawiera wzmiankę o niej wiążąc z tą czynnością określone skutki prawne, to mówimy, że w systemie tym występuje luka konstrukcyjna. To jedna z najpoważniejszych luk, gdyż jej usunięcie wymaga bezwzględnej interwencji prawodawcy¹⁷.

W tym miejscu warto raz jeszcze odnieść się do różnych rodzajów niezgodności, jakie mogą występować między normami. Mianowicie, jak wskazuje J. Mikołajewicz: „Całkowita sprzeczność formalna (logiczna) między normami występuje wtedy, gdy przy tożsamości adresatów (zamienności albo podrzędności zbiorów adresatów tych norm), w sytuacji gdy jedna norma znajduje zastosowanie, znajduje zastosowanie i druga, ale czyn zakazany przez jedną z tych norm jest nakazany przez drugą. O całkowitym wykluczaniu logicznym mówi się odpowiednio jak przy całkowitej sprzeczności logicznej między normami, z tą jednak różnicą, że warunkiem koniecznym realizowania którejs z rozpatrywanych norm jest przekroczenie drugiej z nich. O częściowej niezgodności logicznej między normami (sprzeczności względnie wykluczaniu się) mówi się zaś, gdy nie mamy do czynienia z zamiennością zbiorów: adresatów, okoliczności, w których dana norma znajduje zastosowanie, oraz czynów będących przedmiotem obowiązku adresatów ze względu na dane normy, a ze stosunkiem krzyżowania się zbioru adresatów lub okoliczności, w których dana norma znajduje zastosowanie oraz stosunkiem zamienności czynów będących przedmiotem obowiązku dla adresatów tych norm, z tym iż, gdy określone elementy zbioru wyznaczonego przez pierwszą normę są przedmiotem nakazu, to odpowiadające im elementy zbioru wyznaczonego przez drugą normę są przedmiotem zakazu i odwrotnie (w przypadku częściowej sprzeczności logicznej rozpatrywanych norm) albo realizowanie czynu nakazywanego przez pierwszą z norm uniemożliwia realizację czynu nakazywanego przez drugą z norm (w przypadku częściowego wykluczania się logicznego norm). Odpowiednio, wyróżnia się pojęcia

¹⁷ Por. *Ibidem*, s. 184-185.

niezgodności prakseologicznej (instrumentalnej, empirycznej) norm. W tym jednak przypadku jest to odwołane do wiedzy empirycznej, z której wynika, że realizacja jednej normy niweczy skutki realizacji drugiej, całkowicie albo w jakiejś istotnej części.”¹⁸.

V. Podsumowanie

Założeniem oraz celem Projektu jest poprawa spójności terminologicznej systemu prawnego poprzez wyeliminowanie odesłań do derogowanych już aktów prawnych oraz nieistniejących instytucji.

Zdaniem opiniującego nie sposób jednak stwierdzić, że dokonywanie – jak wskazują projektodawcy – „(...) drobnych zmian w trzynastu ustawach, dostosowujących występującą w nich terminologię do aktualnego stanu prawnego” stanowi prawidłową oraz adekwatną metodę zapewniania spójności terminologicznej systemu prawa, czy też spójności systemu prawa w ogóle.

Całkowicie zasadne pozostaje pytanie o celowość dokonywania takich zmian i angażowanie w ten proces aparatu państwowego odpowiedzialnego za legislatywę. Projektodawcy nie wykazują bowiem w wystarczającym stopniu, że posługiwanie się przez inne ustawy odesłaniami do uchylonych już ustaw czy nieaktualnymi oznaczeniami poszczególnych instytucji powoduje tak rażące niezgodności między normami systemu prawa, że niemożliwe jest ich usunięcie poprzez zastosowanie innych metod, niż odrębna regulacja o charakterze ustawowym. W szczególności wnoszący projekt nie biorą pod uwagę instytucji tekstu jednolitego oraz dyrektyw wykładni prawa.

Należy bowiem zauważyć, że chociaż istnienie odniesień do derogowanych już aktów prawnych bądź nieistniejących instytucji (np. *Sąd Wojewódzki w Warszawie*) z pewnością stanowi rodzaj zaniechania ze strony ustawodawcy, to takie błędy mogą być sanowane nie tylko w drodze wykładni prawa, lecz również za pomocą instytucji tekstu jednolitego – podstawę prawną dla takich działań stanowią § 104 ZTP oraz § 107 ZTP oraz dotychczasowa praktyka w tym zakresie.

¹⁸ J. Mikołajewicz, *System prawa w perspektywie jego stosowania*, Przegląd Prawa i Administracji 104, Wrocław 2016, s. 192-193

Dokonując tego rodzaju korekt brzmienia aktów normatywnych w odnośniku do zmienianych przepisów należy wskazać podstawę zmiany (np. wskazanie przepisu ustawy uchylającej ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym lub przemianowującej *Sąd Wojewódzki w Warszawie* na *Sąd Okręgowy w Warszawie*).

Mając powyższe na uwadze, opiniujący wyraża zastrzeżenia co do konieczności uchwalania Projektu, wskazując, że zaproponowana metoda zmian ustawowych nie została należycie uzasadniona, a ponadto, że nie sposób uznać, iż jest ona adekwatna w stosunku do charakteru korygowanych błędów ustawodawczych.

Opinię sporządził:

adw. dr Paweł Kokot