

NOWELIZACJA W TEORII I W WYBRANEJ POLSKIEJ PRAKTYCE

sporządzono na zlecenie

Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych

CENTRUM ANALIZ
LEGISLACYJNYCH
I GOSPODARCZYCH



Warszawa, 2023 r.

Opracowano na zlecenie:

Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych
Aleja Księcia Józefa Poniatowskiego 1, 03-901 Warszawa
www.calg.pl, kontakt@calg.pl

Autorzy:
mgr Mikołaj Ryśkiewicz
mgr Milena Wijas

Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030



Nowelizacja w teorii i w wybranej polskiej praktyce

1. Wprowadzenie do problemu nowelizacji.....	4
a. Prawo jako próba godzenia stałości i zmiany.....	4
b. Oblicza zmiany prawa.....	4
2. Przykład praktyczny.....	6
3. Nowelizacja w teorii prawa.....	11
4. Nowelizacja w Zasadach Techniki Prawodawczej.....	13
a. Uwagi ogólne o nowelizacjach.....	13
b. Sposoby – odrębne nowelizacje albo przepisy nowelizujące.....	14
5. Nowelizowanie w praktyce polskiej.....	16
a. Uwagi przedstawiane w literaturze.....	16
b. Statystyka – zarówno z literatury, jak i własna.....	18
6. Podsumowanie problemu.....	20

1. Wprowadzenie do problemu nowelizacji

a. Prawo jako próba godzenia stałości i zmiany

Zadaniem prawa jest stałe godzenie dwóch sprzeczności: utrwalania i zmiany. Utrwalanie realizowane jest przez stabilizacyjną funkcję prawa¹ – system (w ogólności) i normy (w konkretnych sytuacjach) mają za zadanie tworzyć wiarygodną infrastrukturę, która będzie stanowić stabilny punkt odniesienia dla obywatela. Dzięki temu osiągamy wyższy poziom bezpieczeństwa prawnego i jego pewności.

Z drugiej strony system prawny zmuszony jest do reagowania na nieuniknione zmiany w rzeczywistości². Zmiany te mogą być trafnie przewidziane przez istniejące rozwiązania prawne – wówczas areną reakcji prawa na nie staje się orzecznictwo sądowe, które za pomocą zabiegów interpretacyjnych mniej lub bardziej twórczo reinterpretuje stare normy, identyfikując nowe sytuacje jako elementy ich hipotez. Jest to scenariusz pierwszy – taki, w którym przepisy zdały egzamin ze swojej perspektywności.

b. Oblicza zmiany prawa

Może się jednak zdarzyć – a nawet zdarza się dość często – że zmiana zewnętrzna jest na tyle doniosła, że prawo nie jest w stanie objąć jej swoją istniejącą strukturą. Pojęcie „zmiany” jest tu przy tym interpretowane dość szeroko – zmianą było przydzielenie Polsce i Ukrainie organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku (które doprowadziło do reakcji ustawodawczej w postaci odpowiedniej specustawy³), ale jest nią też wielki współczesny dylemat, czyli kwestia regulacji sztucznej inteligencji. Prawnicy mierzący się z problemem odpowiedzialności prawnej za jej działania próbują często sięgać po instytucje prawne sprawdzone w przeszłości, starając się wykorzystywać je w sposób analogiczny, ale zarazem słysząc wiele głosów uznających tę sferę za coś zupełnie nowego i na tyle innego od

¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2023, s. 182.

² Zwykle czyni to z pewnym opóźnieniem, często nie będąc w stanie antycypować nadchodzących przemian. Opóźnienie to nazywane bywa opóźnieniem normatywnym – M. Hotel, A. Rychlewska, *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” nr 1 (2015), s. 50.

dotychczasowych problemów technologicznych, że domagającego się osobnej i własnej regulacji³. Reagowanie prawa na takie zmiany to jeden ze sposobów realizacji tzw. funkcji dynamizującej⁴.

Stosunek prawa do zmiany może być także ujęty z innej perspektywy: to sam system może je promować. Za pomocą zmian organizacyjnych i administracyjnych państwo chce osiągnąć wyższą efektywność swojej pracy, wprowadzenie nowego rodzaju spółki ma na celu pobudzenie przedsiębiorczości, a zmiana regulacji w sferze szczególnie wrażliwej społecznie często daje wyraz pewnej aksjologii i sygnalizuje chęć jej popierania i ochrony, a docelowo – upowszechnienia. Prawo jest więc narzędziem w realizowaniu pewnej wizji funkcjonowania państwa i społeczeństwa i tę rolę może spełniać z większym lub mniejszym powodzeniem.

Techniczny aspekt tego problemu prowadzi nas do idei nowelizacji. W kulturze prawa kontynentalnego przyzwyczajeni jesteśmy do myślenia sprowadzającego prawo wyłącznie do tekstu pisanego. Tekst ten poprzez przepisy stara się wyrazić normy prawne. Jeśli więc naszym celem jest zmiana normy, nie ma innej drogi, by to uczynić, jak wyłącznie poprzez zmianę przepisów – czyli zmianę tekstu. Legislacyjnym narzędziem realizowania tego zamiaru jest właśnie nowelizacja.



³ Pierwsze próby takich regulacji zresztą już powstają. W grudniu 2023 roku Unia Europejska przygotowała wstępną treść AI Act.

⁴ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 182.

2. Przykład praktyczny

Zacznijmy od modelowego przykładu, który będzie dla nas ilustracją różnych rodzajów nowelizacji. Wyobraźmy sobie, że istnieje jakaś ustawa, której przepisy uległy częściowej dezaktualizacji. Zmiany społeczne doprowadziły do stanu, w którym stosowanie jej niektórych przepisów staje się niewygodne, być może z pewnych powodów kłopotliwe. Zdarza się też tak, że wskutek zmian języka ogólnego pojawiają się pewne trudności interpretacyjne. W takiej sytuacji prawodawca postanowił zadziałać – nie może jednak (nawet jeśli byłoby to organizacyjnie bardzo wygodne) modyfikować przepisów tej ustawy w drodze rozporządzenia – tu na drodze stoi mu konstytucyjna hierarchia źródeł prawa. Nowelizację tej ustawy można przeprowadzić jedynie w drodze innej ustawy. Rząd (jeśli to on jest inicjatorem zmian) albo Sejm nie ma innej drogi, tylko konstytucyjną procedurę ustawodawczą. W parlamencie procedowana jest więc nowa ustawa, której treścią są jedynie przepisy modyfikujące brzmienie przepisów w naszej pierwotnej ustawie.

Taka ustawa mogłaby przyjąć następujące brzmienie:

Art. 1. W ustawie (tu wskazana jest ustawa, która jest zmieniana) art. 37 otrzymuje brzmienie...

Dlaczego – pomimo faktu, że dokonujemy zmiany artykułu 37 – w nowej ustawie artykuł ten ma numer 1? Właśnie z tego powodu, że jest to nowa i niezależna ustawa. Ponieważ treść ustawy zmieniamy inną ustawą, musimy przyjąć całą strukturę jej budowy, nawet jeśli ma to dotyczyć zmiany treści tylko jednego przepisu. Ustawa ta – dla wygody – otrzymuje nazwę „Ustawa z dnia... o zmianie Ustawy – (tutaj pada tytuł ustawy, której treść zmieniamy)“.

Następnie okazało się, że zmian wymaga nie tylko art. 37, ale i art. 38, który bezpośrednio odwołuje się do swojego poprzednika. Konieczne więc będzie uwzględnienie zmian w obu tych przepisach – nie ma jednak sensu mnożyć artykułów w naszej nowej ustawie, powtarzając konstrukcję „W ustawie... otrzymuje brzmienie...”. Zmieniamy teraz treść artykułu 1 naszej ustawy na:

Art. 1. W ustawie... (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany:

1. Art. 37 otrzymuje brzmienie...

2. Art. 38 otrzymuje brzmienie...

Jednak w trakcie prac nad ustawą przypomniano sobie, że przepisy, które ulegną zmianie, są przywoływane w jeszcze dwóch innych ustawach – i zmiany, które są proponowane, sprawiają, że przepisy tych innych ustaw staną się nieco bezsensowne. Ustawodawca, chcąc uniknąć tej sytuacji, musi zadbać o spójność i logiczność tej złożonej konstrukcji. Do ustawy nowelizującej dodaje się więc kolejne przepisy, które modyfikują jeszcze tamte dwie ustawy – dodatkowe elementy ustawy nowelizującej wyglądają więc następująco:

Art. 1. W ustawie... (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany:

1. Art. 37 otrzymuje brzmienie...

2. Art. 38 otrzymuje brzmienie...

Nasza ustawa zaczyna się delikatnie rozrastać. Nie ma jednak nic dziwnego w odwołaniu się do konkretnych przepisów innych ustaw – to, co my regulujemy na poziomie artykułu ustawy nowelizującej, w ustawie nowelizowanej może kryć się tylko w ustępie 4a. Nie ma obowiązku – ani nawet potrzeby – żeby zmieniać brzmienie całego artykułu 22 w ustawie nowelizowanej, jeśli nasza ingerencja dotyczyć będzie jedynie jednego z jej ustępów. Nie możemy jednak pozostawić tytułu ustawy w takiej formie, jak dotychczas – byłby mylący dla jej odbiorców, sugerując, że ustawa wprowadza zmiany tylko w jednej innej ustawie – my tymczasem mamy ich tu już trzy. Możemy zdecydować się na wyliczenie ich wszystkich w tytule, jednak tytuły te już same w sobie często są dość długie – a umieszczone naraz w tytule naszej ustawy doprowadziłyby go do ogromnych rozmiarów⁵. Decydujemy się więc na wersję krótszą i naszą nową ustawę nazywamy teraz „Ustawą o zmianie ustawy (naszej pierwszej ustawy) oraz niektórych innych ustaw”⁶.

Gdy jednak już myślano, że to koniec prac nad zmianami, okazało się, że propozycje, które zawarliśmy w artykułach 1-3 sprawiają, że w naszej głównej zmienianej ustawie nie jest potrzebny cały zestaw przepisów – regulowały one sytuacje, które organizujemy zupełnie inaczej naszymi nowymi przepisami. Nie można więc pozostawić ich bez zmian – doszłoby do wątpliwości, czy może należy je stosować, czy nie – i koniec końców obciążylibyśmy sądy decydowaniem w tej sprawie (a koszt społecznej niepewności byłby jeszcze większy).

⁵ Punktem granicznym jest tu dla nas fakt, że tytuł stałby się „rażąco” długi – o tym więcej w części 4.

⁶ Zwróćmy uwagę, że nawet po skróceniu naszego tytułu i tak staje się on powoli dość niezrozumiały – mamy do czynienia z dużym nagromadzeniem rzeczowników i pokrewnych części mowy w ciągach, w których występują jeden po drugim. Jest to niewygodne, ale konieczne dla zapewnienia precyzji odwołań.

Musimy więc pozbyć się tych przepisów – do naszego artykułu 1 dodajemy ustęp 3 o brzmieniu:

3. Uchyła się art. 39-42 oraz art. 46.

Docelowo chcemy więc, by w naszej ustawie art. 37 i 38 zmieniły brzmienie, art. 39-42 zniknęły z jej tekstu, art. 43-45 trwały w nienaruszonym stanie, a art. 46 – także został wyeliminowany.

Możemy jednak spodziewać się – i słusznie – że to nie koniec perypetii, z którymi mamy do czynienia w tym przykładzie. W toku prac parlamentarnych posłowie w czasie czytania tego projektu zorientowali się – wskutek czystego przypadku – że w innej, zupełnie niepowiązanej ustawie warto byłoby dodać pewien przepis. Czy przepis ten ma jakikolwiek związek treściowy ze zmianami, które wprowadzamy do tej pory? Nie. Posłowie jednak stwierdzili, że ustawa ta po prostu wprowadza pewne zmiany w systemie prawa bardziej niż dotyczy konkretnego problemu – my, jako hipotetyczni inicjatorzy projektu, nie mamy w tej chwili za wiele do powiedzenia. Posłowie uradzili więc, by w zupełnie innej ustawie wprowadzić nowy przepis, który – najwyraźniej z bardzo istotnych względów – był bardzo potrzebny. Kłopot pojawił się w momencie, gdy zorientowano się, że odpowiednim miejscem na wstawienie nowego przepisu w tej zupełnie innej ustawie jest przestrzeń pomiędzy jej artykułami 55 i 56. Co wówczas zrobić?

Rozwiązaniem na to są indeksy mieszające liczby i litery – w tym przypadku odpowiedni będzie numer art. 55a. Treść naszego nowego przepisu będzie więc wyglądała w następujący sposób:

Art. 4. W ustawie (tytuł ustawy) po art. 55 dodaje się art. 55a w brzmieniu...

Takie numerowanie ma sens z tego względu, że nie możemy nadać nowemu przepisowi numeru 56 – taki już przecież istnieje. Nie ma sensu również użycie najmniejszego dostępnego numeru, bo ustawa ta może mieć 370 artykułów i moglibyśmy użyć dopiero numeru 371 – pomiędzy art. 55 a 56 wyglądałoby to absurdalnie. Z punktu widzenia logiki numeracji art. 55a jest więc odpowiednim rozwiązaniem.

Doszło jednak do jeszcze jednej „wrzutki”⁷. Zaproponowano, by w ustawie, której nowelizację dołączono do naszego projektu na etapie prac sejmowych, dołączyć jeden punkt do wyliczenia, które można znaleźć w art. 120 ust. 3. Wyliczenie to już w tej chwili ma ogromną liczbę punktów i kończy się ona na punkcie 28, przed który chcemy wstawić nasz punkt. Jednak powyżej punktu 28 mamy punkt 27, 27a, 27b... i tak dalej aż do punktu 27z. Tu również, więc pojawia się problem nadania odpowiedniego numeru nowemu punktowi, ponieważ nie używamy polskich znaków (a więc punkt 27ż nie może pojawić się w ustawie), a punkt 28 jest już zajęty. Z jakiegoś powodu posłowie również bardzo nie chcą dodawać tego fragmentu ustawy jako punktu 29. Zmuszeni więc jesteśmy nadać temu przepisowi numer 27za. Art. 4 naszej ustawy zmienia teraz brzmienie na:

Art. 4. W ustawie (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany:

1. Po art. 55 dodaje się art. 55a w brzmieniu...

2. W art. 120 w ust. 3 po pkt 27z dodaje się pkt 27za w brzmieniu...

Zagadka funkcjonowania w polskich ustawach przepisów o groteskowych numerach, jak art. 44zzzz w Ustawie o systemie oświaty wydaje się więc wyjaśniona – są to efekty takich właśnie narastających na sobie nowelizacji.

Już pod koniec prac legislacyjnych eksperci zwrócili naszą uwagę na ostatni – ale nie mniej istotny – problem. W toku, powiedzieli nam, jest mnóstwo spraw sądowych, które toczą się w oparciu o przepis art. 38, który to właśnie zamierzamy zmienić. Czy chcemy, by sądy orzekały według starych przepisów – czy według nowych? Możemy oczywiście zignorować ten problem i liczyć, że sądy przyjmą jakieś jednolite i uzasadnione stanowisko, ale o wiele pożyteczniej dla całego systemu będzie po prostu uregulować tę sprawę w naszej ustawie. Dodajemy do niej więc art. 5 w brzmieniu:

Art. 5. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

⁷ „Wrzutkami” często nazywa się takie właśnie zmiany niepowiązane z główną ideą ustawy. Są szczególnie niepożądane z punktu widzenia jawności prawa, ponieważ utrudniają obywatelom odszukiwanie odpowiednich przepisów.

Podsumujmy więc nasz przykład (który lada moment będziemy rozpracowywać teoretycznie): zaczęliśmy od wprowadzenia zmian w jednej ustawie, lecz okazało się, że wymaga to zmian jeszcze w dwóch innych. Okazało się do tego, że pewien przepis pierwszej ustawy musi zostać usunięty. Gdy wydawało się, że wszystko zmierza w odpowiednim kierunku, posłowie dołożyli nam do projektu jeszcze zmiany w zupełnie niepowiązanej ustawie – dodając do niej dwa przepisy. Całość naszego projektu wygląda więc następująco:

Ustawa z dnia... o zmianie ustawy... (nasza pierwsza ustawa) oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie... (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany:

1. Art. 37 otrzymuje brzmienie...

2. Art. 38 otrzymuje brzmienie...

3. Uchyla się art. 39-42 oraz art. 46.

Art. 2. W ustawie (tytuł ustawy) art. 192 otrzymuje brzmienie...

Art. 3. W ustawie (tytuł ustawy) art. 22 ust. 4a otrzymuje brzmienie...

Art. 4. W ustawie (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany:

1. Po art. 55 dodaje się art. 55a w brzmieniu...

2. W art. 120 w ust. 3 po pkt 27z dodaje się pkt 27za w brzmieniu...

Art. 5. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.



3. Nowelizacja w teorii prawa

Złożony przykład opisany w poprzedniej części miał uzmysłwić nam nie tylko kilka technicznych procedur związanych z nowelizowaniem, lecz przede wszystkim rozmaite problemy dotyczące ich szczegółowego przeprowadzenia.

Powiedzieliśmy sobie, że pod względem konstytucyjnym nowelizowanie danego aktu prawnego (np. ustawy) nic nie różni się od uchwalenia go w tzw. samoistnej formie. Różnica między nowelizacją a pozostałymi aktywnościami ustawodawczymi zasadza się przede wszystkim na ich celu – podczas gdy ustawa samoistna reguluje w całości od zera daną dziedzinę życia społecznego, o tyle nowelizacja wprowadza zmiany do istniejących już przepisów.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zazwyczaj nowelizację widzi się jako formę praktycznej systematyzacji przepisów – obok inkorporacji, unifikacji czy kodyfikacji prawa⁸. Nas jednak interesuje jej bardziej techniczny charakter – w tym ujęciu nowelizacja to częściowa zmiana lub uzupełnienie aktu, który już obowiązuje, przez inny akt tej samej rangi⁹. Z naturalnych względów „wygodniej” jest ustawodawcy przeprowadzić nowelizację niż w całości uchylać nowy akt prawny albo przeprowadzać kolejne kodyfikacje danej dziedziny życia społecznego. Henryk Rot zauważa, że jest to rozwiązanie łatwiejsze także w porównaniu z konsolidacją (rozumianą jako złączenie dwóch aktów prawnych w jeden)¹⁰.

Przykład, który zaprezentowaliśmy w poprzednim punkcie, zawiera kilka różnych scenariuszy nowelizowania połączonych w jeden scenariusz:

- zmianę brzmienia przepisów,
- dodanie nowych przepisów,
- uchylenie istniejących przepisów.

Ta ostatnia opcja nazywana jest zwykle derogowaniem, a przepisy ją zawierające – przepisami derogacyjnymi. Warto zauważyć, że derogacja nie jest jedynym sposobem, w który przepis może zakończyć swoje obowiązywanie – do pozostałych

⁸ H. Rot, *Nowelizacja*, „Państwo i Prawo” nr 10 (1993), s. 39.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., s. 39–40.

można zaliczyć także *desuetudo* (czyli na tyle trwałe odejście od stosowania przepisu, że przyjmuje się, że stracił moc obowiązującą), zakończenie okresu, na jaki wydano dany przepis¹¹, nadejście warunku czy też negatywne orzeczenie sądu konstytucyjnego¹². Jeśli spojrzeć na historię tworzenia się pojęcia derogacji, to można dostrzec, że nawet nie była nazwą chronologicznie pierwszą – w teorii prawa wspomina się także o obrogacji i abrogacji. Abrogacja – nazywana także uchynieniem „czystym” – to całkowite uchynienie danego aktu prawnego; obrogacja – uchynienie go i ustanowienie w jego miejsce nowego¹³. W tym kontekście derogacja to coś w rodzaju częściowej abrogacji (ponieważ uchyla jedynie część aktu prawnego w postaci wybranych przepisów). Jednak w świetle obecnie używanej terminologii nawet jeśli będziemy mieli do czynienia z przepisem, który uchyla całą inną ustawę, zostałby on nazwany przepisem derogacyjnym.

Z praktycznego punktu widzenia nowelizacja nie powinna stanowić wielkich problemów – do kanonu interpretacji prawa należy reguła *lex posteriori derogat legi priori*, czyli *ustawa późniejsza „uchyla” wcześniejszą*¹⁴. W większości przypadków powinna ona wystarczyć, ponieważ w przypadku, gdyby ustawodawca zaniedbał derogację poprzednich przepisów, możemy porównać daty ich wejścia w życie i zdecydować o zastosowaniu przepisu późniejszego – nie zawsze sytuacja jest jednak tak prosta¹⁵.

Ostatni z problemów, przed którym zostaliśmy postawieni w hipotetycznym scenariuszu, dotyczył kwestii obowiązywania przepisów w odniesieniu do postępowań sądowych wszczętych na podstawie ich starszej wersji. Problemy tego rodzaju rozwiązują przepisy nazywane *intertemporalnymi*. Jakie jeszcze kwestie mogą być rozwiązywane przez takie przepisy? Chociażby skuteczność już dokonanych czynności procesowych oraz organy właściwe do zakończenia danego postępowania, utrzymanie/zniesienie istniejących na podstawie dotychczasowych przepisów

¹¹ I. Bogucka, S. Bogucki, *O derogacji i pojęciach pokrewnych*, „Państwo i Prawo” nr 6 (1992), s. 80.

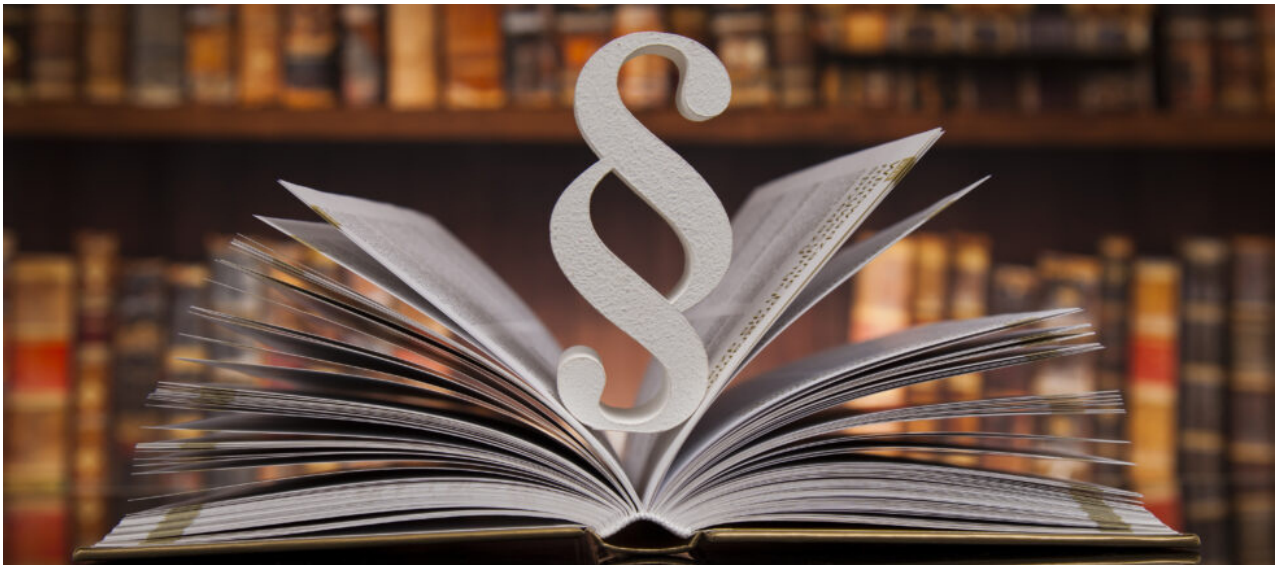
¹² P. Zwierzykowski, *Nowelizacja jako sposób zmiany prawa — wybrane zagadnienia w ujęciu systemowym* [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 140–141.

¹³ I. Bogucka, S. Bogucki, *O derogacji i pojęciach pokrewnych...*, s. 81–83.

¹⁴ Słowo „uchyla” zostało zapisane w cudzysłowie ze względu na pewną różnicę semantyczną – nie jest to (mimo słowa łacińskiego) derogacja w rozumieniu, o jakim pisaliśmy chwilę wcześniej. Jest to doprowadzenie do niezastosowania wcześniejszej normy, lecz nieusuwanie jej z systemu prawa.

¹⁵ H. Rot, *Nowelizacja...*, s. 42–43.

instytucji prawnych, zachowanie albo zniesienie uprawnień i obowiązków, utrzymanie albo zniesienie przepisów wykonawczych do danej ustawy¹⁶. Łatwo można więc zauważyć, że istnieje całe mnóstwo sytuacji, w których zmiana treści obowiązujących przepisów może wywołać istotne skutki. Dlatego właśnie nowelizacja zajmuje tak istotną część Zasad Techniki Prawodawczej – w celu zapobiegania nieporozumieniom wynikającym z jej nieumiejętnego wprowadzania.



4. Nowelizacja w Zasadach Techniki Prawodawczej

a. Uwagi ogólne o nowelizacjach

Według Zasad Techniki Prawodawczej, nowelizacja polega na uchyleniu przepisów ustawy zmienianej lub zastąpieniu przepisów ustawy zmienianej innymi przepisami lub dodaniu nowych przepisów do ustawy zmienianej¹⁷. Zgodnie z § 84 Zasad Techniki Prawodawczej widać jednak, że w przypadku, gdy ustawa była już wcześniej nowelizowana wielokrotnie lub wprowadzone do ustawy zmienione przepisy były tak liczne lub powodowałyby, że nie zostałyby zachowana konstrukcja czy spójność ustawy to należy zrezygnować z wprowadzania dalszych nowelizacji, a zamiast tego przygotować nowy projekt ustawy. Jak widać samo rozporządzenie nie konkretyzuje, w jakich sytuacjach mamy do czynienia z wielokrotną nowelizacją albo z licznymi zmianami w ustawie. Nie można więc ustalić, jak należałoby mierzyć te parametry. Często bywa tak, przepisy zmieniane są za pomocą jednej ustawy i tym samym

¹⁶ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 132.

¹⁷ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 95.

wprowadzane są zmiany w liczbach sięgających nawet do kilkuset¹⁸. W przypadku odwołania się do kwestii spójności i konstrukcji, należy wtedy zwrócić uwagę czy przepisy te nie naruszają założeń ustawy, które mają charakter logiczny, aksjologiczny, prakseologiczny czy jakkolwiek inny¹⁹. Należy pamiętać, że są to elementy bardzo istotne, bowiem naruszanie ich może doprowadzić do trudności w interpretacji tekstu prawnego. Zmiana przepisu lub przepisów w ustawie może odbyć się tylko za pomocą ustawy lub aktu rangi ustawowej. Nie jest możliwe, aby przepis ustawy został zmieniony aktem podustawowym.

b. Sposoby – odrębne nowelizacje albo przepisy nowelizujące

Według Zasad Techniki Prawodawczej istnieją dwa sposoby wprowadzania zmian w ustawie: poprzez odrębną nowelizację albo poprzez przepisy zmieniające zawarte w innej ustawie. Sposoby te można stosować zamiennie, Zasady Techniki Prawodawczej sytuują je na tym samym poziomie, jednak zastosowanie ich może mieć miejsce w odmiennych sytuacjach. Dzieje się tak wówczas, gdy nowelizacja ma za zadanie zharmonizowanie systemu prawa²⁰. Taki stan rzeczy występuje, gdy w jednej ustawie zamieszczane są przepisy zmieniające, a nie w ustawie nowelizującej, gdy to ustawa merytoryczna określa relewantne przepisy, regulujące określoną dziedzinę stosunków społecznych, które konieczne są do wprowadzenia z uwagi na prawidłowe funkcjonowanie innej ustawy²¹. Jednak zwraca się uwagę na fakt, że taki rodzaj wdrażania zmian w przepisach powodować może swego rodzaju zamęt. Szczególnie istotne jest to w kontekście odczytywania tekstu prawnego przez laika. Dlatego też najlepszym wariantem nowelizacji ustawy jest bez wątpienia nowa ustawa nowelizująca, która miałaby na celu jedynie wprowadzenie zmian w innej ustawie czy też innych ustawach²². Zgodnie z § 90 Zasad Techniki Prawodawczej „zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity”. Nie oznacza to jednak, że nie można nowelizować ustawy w postaci tekstu jednolitego.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid, s. 96.

²⁰ Ibid, s. 97.

²¹ Ibid.

²² Ibid, s. 98.

Ustawę nowelizującą stosuje się natomiast w ten sposób, że jedna ustawa może być nowelizowana przez jedną ustawę nowelizującą, na co wskazuje § 93 Zasad Techniki Prawodawczej. Możliwe jest jednak, aby kilka ustaw zostało znowelizowanych jedną ustawą nowelizującą. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy ustawa zmieniająca i ustawa/ustawy zmieniane posiadają związki tematyczne albo gdy prawodawca zmienia jednocześnie kilka ustaw, ponieważ jest to konieczne do zrealizowania jego zamysłu.



5. Nowelizacje w polskiej praktyce

a. Uwagi przedstawiane w polskiej literaturze

Powiedzieliśmy sobie o tym, ile rozmaitych pułapek czeka na prawodawcę, który bez głębszego zastanowienia zabierze się za zmienianie prawa. Sytuacja jest przecież bardziej skomplikowana niż „wystarczy wymienić jeden przepis i sprawa załatwiona”. Czynnikiem, które mogą doprowadzić do chaosu na etapie stosowania prawa, są więc przede wszystkim niewiedza prawodawcy, jego praktyczne niedoświadczenie (choć te komponenty problemu powinny być raczej ograniczane dzięki radom ekspertów z ośrodków legislacyjnych) oraz – chyba przede wszystkim – polityczny pośpiech albo lekceważenie zasad prawidłowej legislacji.

Zakładamy zwykle, że ustawodawca jest w pewien sposób racjonalny – dobiera sobie możliwe do wykonania cele i realizuje je za pomocą rozsądnych środków. Mieści się w tym również przeprowadzanie zmian w prawie – powinno ono być racjonalne oraz przemyślane. Rzeczywistość jednak na tyle często podkopuje to założenie, że przyjęło się rozumieć je jako pewną fikcję interpretacyjną istniejącą po to, by zapewnić stabilność procesu stosowania prawa.

Faktycznie nieracjonalny ustawodawca nie jest świadomy (z pewnych perspektyw jest to rozwiązanie bardziej pocieszające) albo świadomie ignoruje dyrektywy przeprowadzania nowelizacji prawa. W swoich działaniach zwraca uwagę wyłącznie na polityczny kontekst swoich działań, lekceważąc praktyczne prawne konsekwencje swojej działalności. Zaniedbuje powiązania systemowe pomiędzy normami (a te, jak przekonaliśmy się przy okazji naszego przykładu, mogą być istotne w procesie nowelizowania) czy ignoruje już toczące się sprawy sądowe.

Lista mankamentów praktycznych wskazywanych w literaturze nie jest krótka. Podstawową niedoskonałością legislacyjną nowelizacji jest niewskazywanie wyraźnie uchylanych przepisów²³ – pozostawiające interpretatorowi „domyślanie się”, czy jakieś przepisy zostały w ogóle uchylone. Za taką lekkomyślność płacą później organy stosujące prawo, które mogą odwoływać się do starych przepisów bez świadomości faktu, że w życie weszły jakieś nowe regulacje, pokrywające się w części, jeśli chodzi o hipotezę kształtowanych sobą norm – trudno bowiem oczekiwać *faktycznie* od adresatów prawa szczegółowego śledzenia i rozumienia całego nowego prawa.

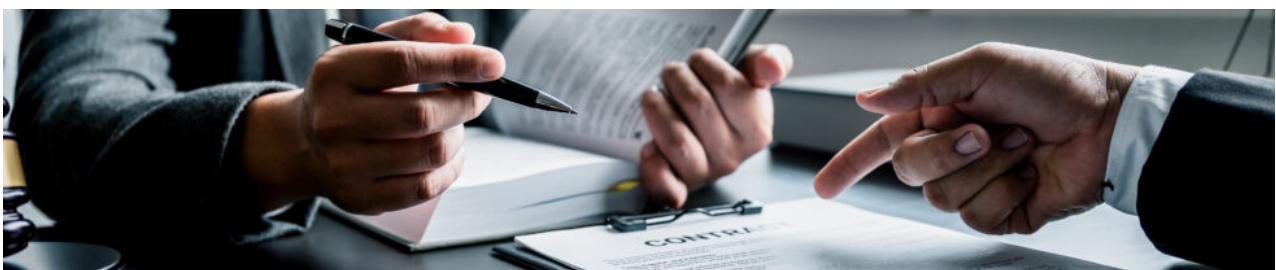
²³ H. Rot, *Nowelizacja...*, s. 41.

Mniej szkodliwą – ale wciąż szkodliwą – formą takiego zaniedbania jest ogólna klauzula derogacyjna w stylu „tracą moc przepisy dotyczące...” zamiast wyraźnego wskazania ich numerów²⁴. Jest to mniej szkodliwe, ponieważ przynajmniej wiadomo, że jakieś przepisy zostały uchylone – ale wadliwość tego rozwiązania polega na niepotrzebnym mnożeniu poziomów interpretacji. Zanim bowiem dojdziemy do identyfikacji uchylonych przepisów, musimy przeprowadzić wykładnię tej derogacji, szukając cech pozwalających na wyodrębnienia danego rodzaju regulacji.

Podobne problemy wyrastają, jeśli ustawodawca posługuje się zastrzeżeniami hybrydowymi – „uchyla się przepisy (i tu podane są ich numery) i także inne przepisy dotyczące spraw w ustawie unormowanych, chyba że przepisy niniejsze stanowią inaczej”²⁵. Źródło problemu jest tu analogiczne, co w poprzednich scenariuszach – w ogromie systemu prawa jest mnóstwo przepisów, które w jakiś sposób dotyczą spraw regulowanych przez dowolną nową ustawę. Czy nawet najmniejsze „dotyczenie” wystarczy, by przepis ten stracił moc? Pytania te w takich sytuacjach pozostają bez odpowiedzi, która wydaje się niezbędna, by prowadzić jakąkolwiek rzetelną wykładnię.

Nie mniej problemów nastroczają sytuacje, w których dochodzi do niezgodności, albo wręcz sprzeczności, zbiorów sytuacji, które przynależą do zbiorów ustawy nowelizującej i nowelizowanej²⁶.

To tylko niektóre z problemów, które wyrastają z niedoskonałej praktyki nowelizacyjnej w polskiej legislacji. Oczywiście nie znaczy to, że wszystkie nowelizacje są nimi dotknięte. Istnieje szereg regulacji, które są przeprowadzane we właściwy sposób – jednak wystarczająco dużo niedoskonałości tworzy klimat przyzwolenia na takie nadużycia. To z kolei dezintegruje system dobrej legislacji.



²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid, s. 42.

b. Statystyki problemu

Jednym z podstawowych zjawisk mierzalnych statystycznie, a dotyczących problemu nowelizacji, jest niestabilność prawa²⁷. Polega ona na zbyt częstym (w opinii danego interpretatora) zmienianiu prawa, które staje się na tyle dotkliwie, że podważa bezpieczeństwo i pewność prawa niezbędne do odpowiedniego funkcjonowania społeczeństwa. W badaniach opinii publicznej stabilność prawa ocenia się nawet wyżej niż dostęp do sądownictwa²⁸, a szczególną rolę odgrywa to dla przedsiębiorców, dla których stabilne i wiarygodne środowisko prawno-ekonomiczne jest niezbędne do odpowiedniego funkcjonowania i wzrostu²⁹.

Warto przy tym zauważyć, że ze swojej istoty niestabilność prawa jest czymś innymi niż jego przyrost. Przyrost prawa (coraz większe liczby uchwalanych rocznie aktów normatywnych) może przecież – chociażby w teorii – dotyczyć wyłącznie aktów nowych, niewprowadzających wprost żadnych zmian w tekstach już istniejących.



²⁷ S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1(53) (2006), s. 9.

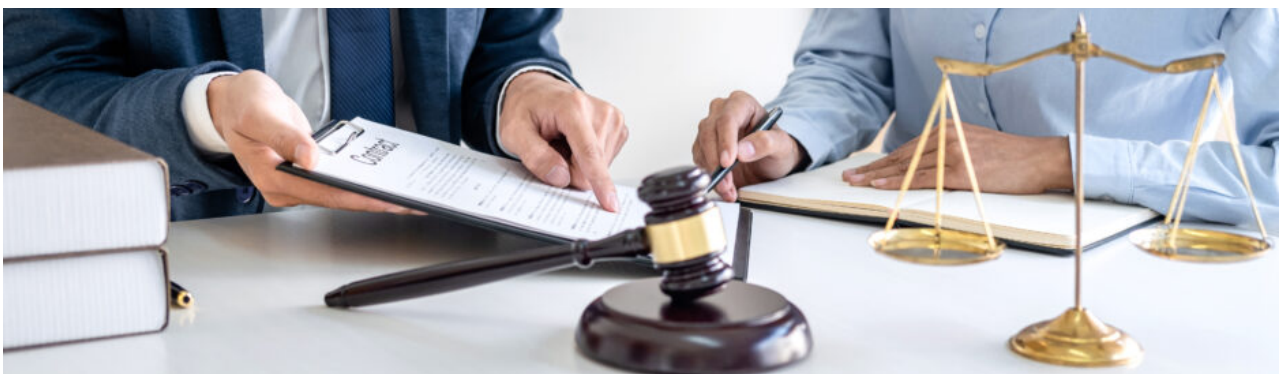
²⁸ K. Joński, W. Rogowski, *Legislative inflation in Poland: bird's eye view on three decades after the 1989 breakthrough*, „The Journal of Legislative Studies” (2022), DOI: 10.1080/13572334.2022.2052465, s. 18.

²⁹ C.R.D. Butculescu, *Considerations Regarding the Impact of Legislative Inflation on Economic Operators*, „Annals of Spiru Haret University. Economic Series” t. 15 nr 2 (2015), DOI: 10.26458/1523, s. 38.

O niestabilności dobrze świadczy nie tyle liczba ustaw, które nowelizują inne ustawy, co ich odsetek wśród wszystkich ustaw uchwalonych w danym okresie. Do 2015 roku proces ten był mocno rosnący³⁰:

Kadencja Sejmu	Procent nowelizacji
I	57%
II	50%
III	55%
IV	59%
V	69%
VI	74%
VII	75%

Także chociażby w okresie VII kadencji Sejmu (2011-2015) niezwykle często poddawano nowelizacjom kodeksy, które ze swojej istoty powinny być odporne na nieprzemyślane i pochopne zmiany – liderem w tym zakresie był Kodeks postępowania cywilnego, zmieniany aż 38 razy.



³⁰ Wyniki za: M. Żuralska (red.), *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VII kadencji*, Warszawa 2017, s. 62.

Dane nie wskazują, by trend ten miał zahamować w najbliższej przyszłości. W samym roku 2021 proporcja ustaw niezawierających żadnych nowelizacji do tych, które zawierały co najmniej jedną, wyniosła w przybliżeniu 1:9 – a więc tendencja jest rosnąca. Można oczywiście zauważyć, że większość z ustaw nowelizujących może zawierać jedynie śladowe nowelizacje, czyli drobne korekty innych ustaw, a same w sobie nie są „w głównej mierze” nowelizacjami. Sytuacja jest jednak bardziej złożona, chociażby dlatego, że w tym właśnie 2021 roku uchwalono ogromną liczbę ustaw o mnóstwie odwołań do innych aktów normatywnych – a tego już nie da się nazwać „śladową nowelizacją”. Rekordowa pod tym względem ustawa korygowała aż 26 innych aktów – a to z pewnością zaburza jej zrozumiałość i klarowność.

6. Podsumowanie

Nie jest możliwe uodpornienie prawa na wyzwania płynące z rzeczywistości – więc nowelizowanie jest częścią jego natury. Marzenie o prawie, które będzie na tyle pewne i trwałe, że uchroni się przed zawirowaniami zmian świata, również odeszło w zapomnienie. Obecnie nowelizacja jest nieodłącznym elementem krajobrazu prawnego.

Trudno jednocześnie wyobrazić sobie idealny system prawny – a przynajmniej taki, w którym do procedury ustawodawczej nie można by było mieć żadnych uwag. Z wielu perspektyw zawsze można uważać, że wymaga ona pewnej korekty. Jednak kluczowym elementem takiego ukształtowania systemu legislacyjnego, w którym nowelizacja nie jest dla obywatela ciężarem, a ułatwieniem, musi być kultura ustawodawcza – i szerzej: wysoka kultura prawna.

Zapomina się łatwo o tym, że prawo – mimo że jest istotnym instrumentem kształtowania życia społecznego – jest także samo w sobie przejawem kultury tego społeczeństwa. Dobre prawo to sprawne państwo – i w takim państwie prawa nie traktuje się jako niewygodnej zawady, którą trzeba jak najprędzej zmienić, by osiągnąć doraźne polityczne czy społeczne cele. Dlatego też to rozwój kultury tworzenia prawa jest niezbędnym czynnikiem poprawy stanu rzeczy, a konkretne rozwiązania formalne muszą być jedynie jego uzupełnieniem.

7. Literatura

Bogucka I., Bogucki S., *O derogacji i pojęciach pokrewnych*, „Państwo i Prawo” nr 6 (1992).

Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

Butculescu C.R.D., *Considerations Regarding the Impact of Legislative Inflation on Economic Operators*, „Annals of Spiru Haret University. Economic Series” t. 15 nr 2 (2015), DOI: 10.26458/1523.

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2023.

Hotel M., Rychlewska A., *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” nr 1 (2015).

Joński K., Rogowski W., *Legislative inflation in Poland: bird's eye view on three decades after the 1989 breakthrough*, „The Journal of Legislative Studies” (2022), DOI: 10.1080/13572334.2022.2052465.

Rot H., *Nowelizacja*, „Państwo i Prawo” nr 10 (1993).

Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1(53) (2006).

Zwierzykowski P., *Nowelizacja jako sposób zmiany prawa — wybrane zagadnienia w ujęciu systemowym* [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.

Żuralska M. (red.), *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VII kadencji*, Warszawa 2017.

