

Odnośniki do tytułu aktu normatywnego — wskazanie zakresu nowelizacji

Tezy:

1. Prawidłowo sformułowany tytuł ustawy nowelizującej wraz z ewentualnym odnośnikiem do tego tytułu powinny nie tylko informować o tym, jakie ustawy są objęte nowelizacją, ale także odzwierciedlać charakter równocześnie dokonywanych zmian wielu ustaw, w szczególności, czy dokonywana jest zmiana ustawy podstawowej, a zmiany innych ustaw są tylko jej niezbędną konsekwencją, czy też mamy do czynienia z równorzędnymi zmianami dwóch lub więcej ustaw powiązanych.
2. Informacja zawarta w odnośniku powinna być aktualna. Brak jest odpowiednich technik legislacyjnych — innych niż nowelizacja samego odnośnika — pozwalających na zapewnienie aktualności odnośnika wskazującego zakres dokonywanej nowelizacji.

Stosowanie odnośnika do tytułu ustawy nowelizującej wskazującego zakres dokonywanej nowelizacji przewiduje § 96 ust. 2 i 4 Zasad techniki prawodawczej.

Odnośnik ten umieszczamy przy tytule ustawy nowelizującej, np. *ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustaw*¹⁾, a w treści odnośnika wpisujemy:

¹⁾ *Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 czerwca 1996 r. o urządach i izbach skarbowych, ustawę z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa, ustawę z dnia 10 września 1999 r. — Kodeks karny skarbowy i ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.*

Jak pokazuje powyższy przykład, wbrew dyspozycji § 96 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej, w praktyce nie podaje się w odnośniku metryczek publikacyjnych wymienionych w nim ustaw — są one bowiem podawane w treści ustawy nowelizującej, w kolejnych artykułach, w których wprowadza się zmiany tych

ustaw (ewentualnie z wykorzystaniem kolejnych odnośników — „metryczkowych”). Wyliczenia zmienianych ustaw dokonuje się w odnośniku w tej samej kolejności, w jakiej wprowadzane są ich zmiany w ustawie nowelizującej, czyli chronologicznie — poczynając od ustawy najstarszej. Decyduje tu data ustawy, a nie data jej ogłoszenia. Dopiero w przypadku ustaw z tego samego dnia należy posłkować się datą ich ogłoszenia (od wcześniejszej), a przy ich ogłoszeniu w tym samym Dzienniku Ustaw — pozycją, pod którą zostały ogłoszone (od wcześniejszej).

OBJAŚNIENIE

W typowych przypadkach żadne, inne niż kolejność chronologiczna, względy — ani objętość nowelizacji, ani „waga” danej ustawy — nie wpływają na kolejność dokonywania zmian innych ustaw i w konsekwencji na treść odnośnika. Zasada ta nie obowiązuje w przypadku, w którym zmiana danej ustawy nie jest jedynie konsekwencją zmiany innej równocześnie zmienianej ustawy podstawowej (zmianą „wymuszoną”), ale równorzędną zmianą dokonywaną równocześnie, np. ze względu na niewątpliwe związki tematyczne między ustawami (§ 92 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej). Taka sytuacja znajduje jednak odzwierciedlenie już w tytule ustawy nowelizującej. Jeżeli dokonuje się równocześnie takich „równorzędnych” zmian np. dwóch ustaw, to konieczne jest (co do zasady) bezpośrednie ich wskazanie w tytule ustawy nowelizującej (*ustawa o zmianie ustawy X i ustawy Y*). Zwykle jednak konieczne są dodatkowo „wymuszone” zmiany jeszcze innych ustaw, co znów znajduje wyraz w tytule ustawy (*ustawa o zmianie ustawy X i ustawy Y oraz niektórych innych ustaw*¹⁾). W takim przypadku nie wymienia się ustaw podstawowych (ustawy X i ustawy Y) w odnośniku, a ich zmian dokonuje się w pierwszej kolejności (również chronologicznie), natomiast w odnośniku wymienia się w kolejności chronologicznej tylko pozostałe ustawy.

Szczególna sytuacja występuje w przypadku, gdy przy formułowaniu tytułu ustawy nowelizującej zastosowano technikę podania wspólnego przedmiotu zmienianych ustaw (np. *ustawa ... o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych*¹⁾). W takim przypadku konieczne jest wyliczenie w odnośniku wszystkich zmienianych ustaw, a ich zmian dokonuje się w kolejności chronologicznej (bez „wyróżniania” żadnej ze zmienianych ustaw).

Niejednolitość praktyki daje się zauważyć w zakresie stosowania omawianego odnośnika w ustawach „materialnych”, w których są zawarte również przepisy



nowelizujące inne ustawy. W tych przypadkach zmiany innych ustaw nie powinny, co do zasady, obejmować innych zmian niż „wymuszone” — mające na celu zapewnienie spójności nowej ustawy z systemem prawa. Stąd też tytuł takiej ustawy nie wskazuje na dokonywanie równocześnie nowelizacji innych ustaw, a w konsekwencji nie ma uzasadnienia dla stosowania odnośnika. W wielu przypadkach można jednak taki odnośnik spotkać. Wynika to z faktu, że zaczął on pełnić nie tylko funkcję środka służącego osiągnięciu skrótowności tytułu ustawy (przy zachowaniu jego adekwatności), ale również ściśle informacyjną rolę swoistego „spisu treści” — pozwalającego na bardzo szybkie ustalenie zakresu zmian w systemie prawa wprowadzanych daną ustawą. Użyteczność tego rozwiązania przemawia za stosowaniem w tej sytuacji odnośnika — istotne jest jednak ujednolicenie tej praktyki.

Problemy powstają natomiast w sytuacji, gdy dla zrealizowania celu ustawodawcy niezbędne jest dokonanie, równocześnie z przyjęciem danej ustawy „materialnej”, zmiany innej ustawy, przy czym zmiana taka wykracza poza zakres zmian niezbędnych do zapewnienia spójności nowej ustawy z systemem prawa („wymuszonych”). Podstawowa trudność dotyczy przede wszystkim oceny charakteru danej zmiany — jej niezbędności dla zapewnienia spójności systemowej. Zmiana, która zostanie oceniona jako wykraczająca poza zakres takich niezbędnych dostosowań systemu prawnego, powinna być — co do zasady — wprowadzona do systemu prawnego odrębną ustawą nowelizującą.

Należy jednak zauważyć, że w praktyce występują tytuły ustaw odbiegające od powyższej zasady i wskazujące na dokonywanie takiej zmiany ustawy w ustawie materialnej (zredagowane według schematu *ustawa o ABC oraz o zmianie ustawy X*), np. *ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, *ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw* czy nieobowiązująca już *ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o systemie oceny zgodności, akredytacji oraz zmianie niektórych ustaw*. Szczególnym odstępstwem od powyższej zasady są także ustawy, w których dokonuje się zniesienia organów, np. *ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw*¹⁾ czy *ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, w których wymieniono w tytule również zmienianą ustawę podstawową, stanowiącą podstawę funkcjonowania danego organu.

W przypadku odnośnika informującego o zmianach innych ustaw w zasadzie nie powinna występować potrzeba „aktualizowania” jego treści. Należy jednak

pamiętać, że Zasady techniki prawodawczej dopuszczają obecnie (jako wyjątek) możliwość nowelizacji przepisów zmieniających ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (§ 91 ust. 2 i 3 Zasad techniki prawodawczej). Nie jest przy tym jednoznacznie zakazana nowelizacja polegająca na „dodaniu” zmian kolejnych ustaw (dodaniu nowego przepisu zmieniającego) czy „usunięciu” jednej ze zmian dotychczasowych (uchyleniu dotychczasowego przepisu zmieniającego). Wprowadzenie tej możliwości w § 91 Zasad techniki prawodawczej, czyli bezpośrednio po zawartej w § 90 zasadzie nowelizowania zawsze tekstu pierwotnego (jednolitego) ustawy, może wskazywać, iż tego rodzaju nowelizacja jest — jako wyjątek — dopuszczalna. W praktyce zdarzają się takie przypadki, np. w ustawie z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 25, poz. 162) czy też w ustawie z dnia 8 października 2004 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2408). W tym ostatnim przypadku, uchylając jeden z artykułów zmieniających, zrezygnowano ze zmiany jednej z ustaw wymienionych w odnośniku do tytułu ustawy zmienianej. Odnośnik ten pozostał jednak w poprzednim brzmieniu. Zawarta w nim informacja straciła zatem aktualność i przestała odpowiadać rzeczywistemu zakresowi ustaw zmienianych w danej ustawie zmieniającej. Jest to zatem jedna ze szczególnych sytuacji, w których informacyjny charakter odnośników — będący przyczyną wprowadzenia zasady ich nienowelizowania (§ 163 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej) — może wskutek zastosowania tej zasady powodować, iż przestaje on prawidłowo spełniać tę funkcję informacyjną.

Obecnie nie istnieje możliwość aktualizowania informacji zawartej w odnośnikach w inny sposób niż w ramach nowelizacji przepisu, w którym taki odnośnik występuje (w nowym brzmieniu przepisu uwzględnia się równocześnie nową treść odnośnika). Ta technika jest z reguły wykluczona w przypadku odnośników do tytułu aktu normatywnego — zmiana jego tytułu, choć nie jest niespotykana, należy jednak do wyjątków. W praktyce nadaje się więc nowe brzmienie takiemu odnośnikowi — jednak rozwiązanie takie jest stosowane wyjątkowo i co do zasady ograniczone do przypadków aktualizacji odnośników wskazujących na wykonanie obowiązków związanych z implementacją prawa unijnego.

Opracowała **Anna Mróz**

Główny legislator Departamentu Prawa Gospodarczego RCL