

# Błędy popełniane w procesie tworzenia przepisów

*Analiza aktu prawnego – od tytułu do przepisu o wejściu w życie*

Marek Górecki

*Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury*



# Jak będziemy pracować?

*Kazus → norma → skutek → wzorzec oceny → korekta*

01

## TYTUŁ I PRZEPISY OGÓLNE

Czy akt mówi, co naprawdę normuje?

02

## PRZEPISY MERYTORYCZNE

Czy z tekstu można jednoznacznie odtworzyć normę?

03

## RELACJE SYSTEMOWE

Czy zmiana działa w systemie tak, jak zakłada projektodawca?

04

## PRZEPISY INTERTEMPORALNE I KOŃCOWE

Co stanie się z prawem w chwili wejścia aktu w życie?

TEZA OTWIERAJĄCA

**Przepis może być poprawnie napisany jako zdanie, a jednocześnie wadliwy jako element systemu prawa.**

# Jak diagnozować błąd legislacyjny?

Nie zaczynamy od § ZTP. Najpierw ustalamy treść normy i jej rzeczywisty skutek.

1

## TEKST I KONSTRUKCJA

Czy przepis jest jednoznaczny, prawidłowo skonstruowany i umieszczony we właściwym miejscu aktu?

2

## NORMA PRAWNA

Kto jest adresatem? W jakich okolicznościach? Co przepis nakazuje, zakazuje, dozwala albo przyznaje?

3

## SKUTEK NORMATYWNY I SYSTEMOWY

Jak zmienia sytuację prawną adresata? Jak wpływa na inne normy, kompetencje, odesłania i prawo w czasie?

4

## STANDARD KONSTYTUCYJNY

Czy stwierdzona wada prowadzi do naruszenia określoności, zaufania, proporcjonalności albo innego standardu?

**Nie każda wada legislacyjna jest wadą konstytucyjną.**

**O jej wadze decyduje treść i rzeczywisty skutek normy.**

ZTP pomagają zidentyfikować problem — nie zastępują rekonstrukcji normy i oceny jej skutków.

# Analiza aktu prawnego — od tytułu do wejścia w życie

Będziemy kontrolowali projekt w kolejności odpowiadającej jego konstrukcji — od tytułu, przez poszczególne rodzaje przepisów, aż do wejścia w życie.

01

## TYTUŁ

przedmiot aktu • rodzaj aktu • ustawa nowa czy zmieniająca

02

## PRZEPISY OGÓLNE

zakres regulacji • definicje • postanowienia wspólne

03

## PRZEPISY MERYTORYCZNE

prawa i obowiązki • kompetencje • procedura • upoważnienia • sankcje

04

## EPIZODYCZNE, PRZEJŚCIOWE I DOSTOSOWUJĄCE

czasowe odstępstwa • sprawy w toku • prawa i obowiązki • ciągłość kompetencji i instytucji

05

## PRZEPISY KOŃCOWE

uchylające • utrata mocy • wejście w życie

---

**Nie uczymy się katalogu błędów. Uczymy się kolejności w jakiej należy dokonywać kontroli projektu.**

Pytanie przewodnie na każdym etapie: co dokładnie stanie się w systemie prawa, jeżeli ten przepis wejdzie w życie?

## Czy tytuł adekwatnie informuje o przedmiocie ustawy?

§ 18 ZTP: przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźlej, jednak w sposób adekwatnie informujący o jej treści.

### PRZEDMIOT

Co ustawa reguluje?  
Jakiej materii dotyczy?

### ZAKRES

Jak szeroka jest regulacja?  
Czy tytuł obejmuje jej  
zasadniczą treść?

### KONSTRUKCJA

Ustawa samodzielna?  
Nowelizacja jednej ustawy?  
Zmiana wielu ustaw?

### PYTANIE

**Czy z samego tytułu można prawidłowo rozpoznać  
przedmiot i konstrukcję ustawy?**

**Reguła warsztatowa: tytuł jest wynikiem analizy projektu — nie punktem wyjścia do jego pisania.**

## Czy tytuł adekwatnie informuje o ustawie, która zmienia 31 innych ustaw?

§ 96 ust. 2 ZTP • najpierw problem, bez rozwiązania

### USTAWA

z dnia 7 listopada 2014 r.

**o ułatwieniu wykonywania działalności  
gospodarczej<sup>1)</sup>**

### CO JEST W ŚRODKU?

**31** zmienianych ustaw  
**9** przepisów  
przejściowych  
**1** przepis końcowy

### PYTANIE

## Jak można zatytułować tę ustawę?

Czy obecny tytuł ujawnia, że zasadniczą konstrukcją aktu jest nowelizacja 31 ustaw?

## § 96 ust. 2 ZTP: tytuł powinien ujawnić charakter ustawy zmieniającej

Proponowany wariant zachowuje informację o celu, ale dodaje informację o konstrukcji aktu.

### TYTUŁ AKTU

**o ułatwieniu wykonywania  
działalności gospodarczej<sup>1)</sup>**

### PROPOZYCJA ZMIANY

**o zmianie niektórych ustaw  
w związku z ułatwieniami w prowadzeniu  
działalności gospodarczej<sup>1)</sup>**

### § 96 ust. 2 ZTP

Przy rażąco długim tytule można wyjątkowo ogólnie podać wspólny przedmiot zmienianych ustaw albo wskazać ustawę podstawową „oraz niektórych innych ustaw”.

**Sedno: problemem jest nieujawnienie podstawowej konstrukcji normatywnej aktu.**

## Pięć nowelizowanych ustaw — czy wszystkie trzeba wymienić w tytule?

Unikamy tworzenia tytułów, które stają się spisem treści projektu.

USTAWA  
z dnia 17 marca 2016 r.

o zmianie ustawy o pracownikach sądów i prokuratury (1), ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (2), ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (3), ustawy o administracji podatkowej oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (4), ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (5)

### PRAKTYKA — NIE REGUŁA ZTP

2 USTAWY

co do zasady wymieniamy  
obie w tytule

3 USTAWY

wyliczenie w tytule albo  
odnośnik „nowelizacyjny”

4+ USTAW

zwykle odnośnik  
„nowelizacyjny”

### PUENTA

W praktyce nie budujemy tytułu jako „ustawa o zmianie ustaw...”. Przy większej liczbie nowelizowanych aktów stosuje się formułę „o zmianie niektórych ustaw...” i odnośnik nowelizacyjny.

## Czy tytuł opisuje cały projekt, czy tylko jego najbardziej nośny fragment?

§ 96 ust. 2 w związku z § 18 ust. 1 ZTP

### Projekt ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe

#### KONSTRUKCJA

- art. 1 — przepis epizodyczny
- art. 2–12 — przepisy zmieniające
- art. 13–16 i 18 — przejściowe
- art. 17 — dostosowujący
- art. 19 — końcowy

#### DODATKOWA MATERIA

- postępowania odwoławcze w sprawach budowlanych
- świadectwa uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości
- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne
- inne kwestie proceduralne inwestycji

**Czy „zwiększenie dostępności gruntów” adekwatnie informuje o treści całego projektu?**

## Który tytuł najlepiej oddaje rzeczywistą konstrukcję projektu?

Punkt wyjścia: projekt obejmuje zmiany w wielu ustawach dotyczących budownictwa mieszkaniowego

TYTUŁ PROJEKTU

**„o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe”**

A

o zmianie niektórych ustaw mających na celu ułatwienie realizowania w Polsce inwestycji w budownictwie mieszkaniowym

B

o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia dostępności gruntów i wprowadzenia innych ułatwień dla budownictwa mieszkaniowego

C

o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia barier w rozwoju budownictwa mieszkaniowego

D

wszystkie powyższe odpowiedzi są prawidłowe

**Wybierz odpowiedź i uzasadnij.**

## Dwie zmieniane ustawy — czy potrzebne są „niektóre inne ustawy”?

§ 96 ust. 1–2 ZTP • rzeczywisty przykład z projektu ustawy o zmianie ustawy o pracy na morzu oraz niektórych innych ustaw

PROJEKTOWANY TYTUŁ

USTAWA

**o zmianie ustawy o pracy na morzu oraz niektórych innych ustaw**

PROJEKT ZMIENIA:

1

**ustawę o pracy na morzu**

2

**ustawę o Państwowej Komisji  
Badania Wypadków Morskich**

?

**PYTANIE DO  
UCZESTNIKÓW**

**Czy przy zmianie tylko dwóch ustaw formuła „oraz niektórych innych ustaw” jest uzasadniona?**

96 ust. 2 służy uniknięciu rażąco długiego tytułu — nie jego skracaniu bez rzeczywistej potrzeby.

# Przepisy ogólne: co rzeczywiście powinno się w nich znaleźć?

§ 21 ZTP wyznacza nie tylko katalog treści, lecz także ich funkcję: mają działać w skali całej ustawy albo większości jej przepisów merytorycznych.

§ 21 ZTP

**Zakres regulacji + krąg podmiotów • definicje i skróty • inne postanowienia wspólne**

1

## ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY

Jakie sprawy ustawa reguluje i jakich podmiotów dotyczy — albo co zostaje wyłączone spod jej regulacji.

**Pytanie kontrolne:** czy przepis wyznacza granice stosowania ustawy?

2

## OBJAŚNIENIA OKREŚLEŃ I SKRÓTÓW UŻYWANYCH W USTAWIE

Definicje potrzebne w całej ustawie lub jej znacznej części powinny być dostępne przed przepisami, które się nimi posługują.

**Pytanie kontrolne:** Czy określenie rzeczywiście wymaga zdefiniowania i czy definicja ma właściwy zakres?

3

## POSTANOWIENIA WSPÓLNE

Reguły odnoszące się do wszystkich albo większości przepisów merytorycznych można wydzielić zamiast wielokrotnie je powtarzać.

**Pytanie kontrolne:** czy treść jest wspólna, czy dotyczy tylko jednego przypadku?

**Błąd: w przepisach ogólnych umieszczamy regulację dotyczącą tylko jednostkowego przypadku albo wielokrotnie powtarzamy regulację wspólną, zamiast nadać jej właściwe miejsce w strukturze aktu.**

§ 20–23 ZTP traktujemy więc jako reguły "architektury normatywnej", a nie wyłącznie redakcji aktu.

# Zakres ustawy: granica, której projekt nie może przekraczać

Zakres przedmiotowy i podmiotowy nie jest tylko opisem ustawy — wyznaczają granice dopuszczalnej treści całego aktu.

## DWA WYMIARY ZAKRESU

### ZAKRES PRZEDMIOTOWY

Jakie stosunki i sprawy ustawa reguluje?

### ZAKRES PODMIOTOWY

Do jakiego kręgu podmiotów odnoszą się jej normy?

§ 21 ust. 1 pkt 1 ZTP

## KONSEKWENCJA SYSTEMOWA — § 3 ZTP

- 1 Najpierw wyznaczamy zakres ustawy
- 2 Następnie badamy każdy przepis względem tego zakresu
- 3 Nie zamieszczamy regulacji, które poza ten zakres wykraczają
- 4 Nie zmieniamy ani nie uchylamy przepisów niezwiązanych z tym zakresem

## TEST LEGISLATORA

**Przy każdym „dodatkowym” rozwiązaniu pytamy: czy mieści się w przedmiocie ustawy i dotyczy jej kręgu adresatów — albo przynajmniej pozostaje z nimi rzeczywiście związane?**

To pytanie dotyczy również przepisów zmieniających i uchylających inne ustawy.

# Kazus: „długość statku rybackiego” — po co druga definicja?

Projekt krajowy stworzył własną definicję pojęcia, do którego dyrektywa odsyłała już do bezpośrednio stosowanego rozporządzenia UE.

## CO ZROBIŁ PROJEKT?

**Wprowadził odrębną krajową definicję „długości statku rybackiego”.**

### PROBLEM 1 — ŹRÓDŁO POJĘCIA

Dyrektywa 2024/3017 odsyła w tym zakresie do art. 2 rozporządzenia (UE) 2017/1130.

### PROBLEM 2 — ROZBIEŻNOŚĆ TREŚCI DEFINICJI

Definicja krajowa nie odzwierciedlała w pełni definicji wynikającej z prawa UE — pomijała elementy dotyczące sposobu ustalania skrajnych punktów dziobu i rufy.

## DIAGNOZA RCL

**Krajowa definicja tworzy dodatkowy, niespójny punkt odniesienia obok definicji wynikającej z prawa UE.**

**ROZBIEŻNOŚĆ** krajowa definicja nie odzwierciedla w pełni definicji unijnej

**INTERPRETACJA** niejasna staje się wzajemna relacja obu definicji

**TRWAŁOŚĆ** przyszła zmiana prawa UE może pogłębić rozbieżność

**LOKALIZACJA** pojęcie występowało tylko w jednej jednostce redakcyjnej projektu

## REGUŁA WARSZTATOWA

**Jeżeli znaczenie pojęcia wynika już z bezpośrednio stosowanego prawa UE, najpierw ustal, czy krajowa definicja jest w ogóle potrzebna. Jeżeli nie — nie twórz drugiego punktu odniesienia.**

Jeżeli termin występuje tylko raz, dodatkowo sprawdź, czy definicja jest w ogóle potrzebna i czy powinna znaleźć się w przepisach ogólnych

# Kazus: czy rozporządzenie może zmienić definicję ustawową?

Źródło problemu: art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

## ŹRÓDŁO KAZUSU — ART. 61 UST. 2

„Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw rolnictwa może, w przypadku konieczności wdrożenia przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, ustalić inne znaczenie określeń, o których mowa w art. 2, mając na względzie prawidłowe wdrożenie lub wykonanie przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt lub realizację celów wyrażonych w tych przepisach.”

**Art. 2 zawiera ustawowy słownik pojęć.**

## CO POWINNO ZANIEPOKOIĆ?

- 1. PRZESŁANKA** „w przypadku konieczności wdrożenia...” — kiedy dokładnie uruchamia się kompetencja?
- 2. WYTYCZNA** „mając na względzie...” — czy wystarczająco ogranicza swobodę ministra?
- 3. ZAKRES** „inne znaczenie określeń, o których mowa w art. 2” — jak szeroka jest możliwa ingerencja?

## TEST KONSTYTUCYJNO-LEGISLACYJNY

### § 149 ZTP

Czy ustawa wprost upoważnia do ustalenia innego znaczenia pojęcia ustawowego?

### ART. 92 UST. 1 KONSTYTUCJI

Czy zakres delegacji i wytyczne dostatecznie ograniczają prawodawcę wykonawczego?

### MATERIA USTAWOWA

Czy definicja nie zmienia w istocie zakresu praw, obowiązków lub kompetencji określonych ustawą?

**Samo istnienie upoważnienia nie kończy kontroli: trzeba zbadać, co zmiana definicji robi z treścią norm ustawowych.**

# Analiza definicji legalnej — pięć testów przed akceptacją przepisu

Definicję oceniamy nie jako zdanie słownikowe, lecz jako przepis współkształtujący znaczenie wszystkich norm, które posługują się definiowanym terminem.

|   |                      |                                                                                     |                                                                          |
|---|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1 | POTRZEBA — § 146     | Jaki konkretny problem interpretacyjny rozwiązuje definicja?                        | wieloznaczność • nieostrość • brak zrozumiałości • nowe znaczenie        |
| 2 | KONSEKWENCJA — § 147 | Czy każde użycie terminu w akcie odpowiada przyjętej definicji?                     | szukaj „cichego” zawężenia albo rozszerzenia w przepisach merytorycznych |
| 3 | SYSTEM — § 148       | Czy termin ma już ustalone znaczenie w kodeksie, „prawie” albo ustawie podstawowej? | odstępstwo musi być wyjątkowe, wyraźne i mieć oznaczony zakres           |
| 4 | HIERARCHIA — § 149   | Czy akt niższego rzędu nie definiuje na nowo pojęcia ustawowego?                    | definicja nie może służyć do zmiany treści ustawy przez rozporządzenie   |
| 5 | MIEJSCE — § 150      | Czy definicja działa w całej ustawie i czy wybrano właściwą technikę redakcyjną?    | termin użyty lokalnie nie musi trafiać do słowniczka przepisów ogólnych  |

**Najgroźniejsza definicja nie brzmi niezgrabnie — niezauważalnie zmienia zakres praw, obowiązków albo kompetencji.**

Definicja jest elementem konstrukcji normy. Analizujemy jej skutki, a nie tylko brzmienie.

## „Bez obawy przed represjami” — czy da się z tego zrekonstruować normę postępowania?

Projektowany art. 67 ust. 6 ustawy o pracy na morzu

**„Młynarze mają prawo zgłaszać zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa bez obawy przed represjami.”**

### ZADANIE

Nie oceniaj celu przepisu. Spróbuj zrekonstruować z niego normę postępowania.

#### ADRESAT

Kto ma obowiązek powstrzymać się od „represji”?

#### TREŚĆ

Jakie działania są zakazane?  
Co obejmuje „represja”?

#### KONSEKWENCJA NORMATYWNA

Jakie uprawnienie młynarza albo obowiązek innego podmiotu wynika z tego przepisu?

?

Czy przepis rzeczywiście kształtuje sytuację prawną adresatów, czy tylko deklaruje pożądaną wartość?

# Deklaracja ochrony nie zastępuje gwarancji prawnej

Wniosek: albo rezygnacja z przepisu, albo nadanie mu jednoznacznej treści normatywnej

1

**BRAK ZAKAZU**

**Nie ustanowiono jednoznacznego zakazu określonych działań wobec zgłaszającego.**

2

**BRAK TREŚCI**

**Nie określono, co oznaczają „represje” ani jakie gwarancje chronią marynarza.**

3

**BRAK SKUTKU**

**Nie przewidziano konsekwencji naruszenia i nie da się ustalić skutku normatywnego.**



**Reguła warsztatowa**

**Przepis powinien zmieniać sytuację prawną adresata, a nie tylko deklarować pożądaną wartość.**

## § 24–27 ZTP: kolejność przepisów szczegółowych i ich funkcja

Aktualne ZTP: § 24 porządkuje kolejność, § 25 dotyczy przepisów prawa materialnego, § 26 ustrojowych, a § 27 proceduralnych.

|      |                                                                         |                                                            |                                                                 |
|------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| § 25 | <b>PRZEPISY PRAWA MATERIALNEGO</b>                                      | kto • w jakich okolicznościach • jak powinien się zachować | zakazy i nakazy • uprawnienia i obowiązki • kompetencje organów |
| § 26 | <b>PRZEPISY USTROJOWE</b>                                               | utworzenie i organizacja organów lub instytucji            | zadania • właściwość • organizacja • współdziałanie             |
| § 27 | <b>PRZEPISY PROCEDURALNE</b>                                            | sposób postępowania przed organami i instytucjami          | wszczęcie • tok postępowania • rozstrzygnięcie • kontrola       |
| § 28 | <b>PRZEPISY O ADMINISTRACYJNYCH KARACH PIENIĘŻNYCH I PRZEPISY KARNE</b> | konsekwencje naruszenia norm materialnych                  | kary pieniężne • przepisy karne • inne formy odpowiedzialności  |

### NAJWAŻNIEJSZY BŁĄD ARCHITEKTONICZNY

**Nie wolno przenosić istotnych elementów normy materialnej do procedury, regulacji ustrojowej ani — zwłaszcza — do rozporządzenia.**

# Kazus: „odszkodowanie przysługuje na zasadach określonych przez ministra”

Czy ustawa ustanawia prawo do świadczenia, jeżeli jego zasadniczą treść ma dopiero określić rozporządzenie?

## ART. 22 UST. 4 USTAWY O POLICJI

**„Jeżeli w czasie korzystania i w związku z korzystaniem przez Policję z pomocy [...] osoby te utraciły życie lub poniosły uszczerbek na zdrowiu albo szkodę w mieniu, odszkodowanie przysługuje na zasadach i w trybie określonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.”**

## PYTANIE DO UCZESTNIKÓW

**Co musi przesądzić sama ustawa?**

Oddziel materię prawa materialnego od materii technicznej i proceduralnej.

## TEST § 25 ZTP: KTO? — KIEDY? — JAKIE UPRAWNIENIE / OBOWIĄZEK?

### PODMIOT

kto jest uprawniony do świadczenia?

### PRZESŁANKI

jakie zdarzenie rodzi prawo do odszkodowania?

### TREŚĆ PRAWA

jakie świadczenie przysługuje i według jakich zasad ustala się jego wysokość?

### REALIZACJA

jaki organ i w jakim trybie ustala oraz przyznaje świadczenie?

**Samo zdanie „odszkodowanie przysługuje” nie wystarcza, jeżeli rozporządzenie ma dopiero skonstruować istotne elementy tego prawa.**

# Ustawa tworzy rdzeń prawa — rozporządzenie może go jedynie wykonywać

O miejscu regulacji decyduje jej znaczenie normatywne, a nie „wygoda” redakcyjna.

## RDZEŃ PRAWA — POWINNA PRZESĄDZIĆ USTAWA

- |                                  |                                                         |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1. Podmiot uprawniony            | komu przysługuje świadczenie                            |
| 2. Przestanki powstania prawa    | jakie zdarzenie i warunki rodzą roszczenie              |
| 3. Treść prawa                   | jakiego rodzaju świadczenie przysługuje                 |
| 4. Zasadnicze kryteria ustalenia | elementy przesądzające zakres albo wysokość świadczenia |

## MATERIA WYKONAWCZA — JEŻELI USTAWA PRZESĄDZIŁA RDZEŃ

- |                         |                                                                  |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 1. Szczegółowy tryb     | wykonanie ustawowo określonego mechanizmu                        |
| 2. Dokumentacja         | wzory wniosków, formularzy i dokumentów                          |
| 3. Czynności techniczne | sposób wykonywania czynności wykonawczych                        |
| 4. Parametry techniczne | o ile nie przesądzają o powstaniu lub zasadniczym zakresie prawa |

## TEST

**„Usuń” rozporządzenie z systemu.** Jeżeli bez niego nie da się ustalić, czy prawo powstało albo jaka jest jego zasadnicza treść —

**ustawa pozostawiła prawodawcy wykonawczemu zbyt wiele.**

## K 28/08: kiedy rozporządzenie przestaje wykonywać ustawę?

Blankietowe upoważnienie nie tworzy przestrzeni do „doprecyzowania” ustawy — może prowadzić do powstania regulacji samoistnej.

### DAWNY ART. 103 KODEKSU PRACY

**„W zakresie i na warunkach ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych.”**

Ustawa nie wyznaczała dostatecznie ani zakresu spraw przekazanych do regulacji, ani wytycznych co do treści aktu.

### MECHANIZM BŁĘDU

- 1 ogólne upoważnienie
- 2 brak normatywnego rdzenia w ustawie
- 3 rozporządzenie kompleksowo reguluje materię
- 4 samodzielnie rozdziela prawa i obowiązki

### TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

**„Dochodzi do oderwania rozporządzenia od ustawy. Rozporządzenie przestaje być aktem wykonawczym, a staje się aktem o charakterze samoistnym.”**

### TEST LEGISLATORA

**Czy rozporządzenie konkretyzuje decyzje ustawodawcy — czy dopiero podejmuje decyzje, których ustawa nie podjęła?**

## U 7/06: rozporządzenie nie może dodać warunku, którego nie zna ustawa

„Szczegółowe zasady i tryb postępowania” nie oznaczają kompetencji do ponownego określenia, komu przysługuje ustawowe świadczenie.

### USTAWA — ART. 32 UST. 1 PKT 3

**Prowadzący zakład pracy chronionej może otrzymać ze środków PFRON jednorazową pożyczkę w celu ochrony istniejących miejsc pracy osób niepełnosprawnych.**

Ustawa określiła krąg uprawnionych — bez wymogu trzyletniego stażu posiadania statusu ZPCh.

### ROZPORZĄDZENIE — § 20 UST. 1 PKT 1

**„Pracodawca może uzyskać ze środków Funduszu pożyczkę, jeżeli posiada status zakładu pracy chronionej przez okres co najmniej 3 lat.”**

Akt wykonawczy wprowadził dodatkową przesłankę materialnoprawną, której ustawa nie przewidywała.

### CO NAPRAWDĘ ZROBIŁO ROZPORZĄDZENIE?

#### DODAŁO WARUNEK

3 lata statusu ZPCh

#### ZAWĘZIŁO KRĄG

część podmiotów ustawowo uprawnionych  
odpada

#### ZMODYFIKOWAŁO USTAWĘ

zamiast ją wykonać

**TK: skoro ustawodawca sam określił krąg uprawnionych, rozporządzenie nie może go modyfikować ani pod pozorem określania „szczegółowych zasad”.**

Reguła: dodatkowa przesłanka w rozporządzeniu = sprawdź, czy nie powstaje nowy warunek nabycia prawa.

# U 12/13: jedno słowo może zmienić zakres ustawowego uprawnienia

Akt wykonawczy narusza ustawę także wtedy, gdy nie dodaje całej nowej instytucji — wystarczy, że przez zmianę przesłanki zawęzi zakres normy ustawowej.

## USTAWA

### „szczególnie przyczynili się”

Formuła pozwala uwzględnić istotny związek zachowania z określonym rezultatem — nie ogranicza go wyłącznie do relacji bezpośredniej.

## ROZPORZĄDZENIE

### „bezpośrednio przyczynili się”

Dodanie wymogu bezpośredniości eliminuje część stanów faktycznych, które mogły mieścić się w szerszej przesłance ustawowej.

## OPERACJA NORMATYWNA

### USTAWA

szersza przesłanka

### ROZPORZĄDZENIE

ostrzejsze kryterium

### SKUTEK

węższy krąg przypadków

### OCENA

modyfikacja, nie wykonanie

## TEST LEGISLATORA

Porównuj nie tylko katalogi i warunki, lecz także intensywność pojęć: każde „wyłącznie”, „bezpośrednio”, „co najmniej”, „jedynie” może zawężyć ustawę.

Kontrola upoważnienia wymaga porównania rzeczywistych zakresów norm — podobne brzmienie przepisów nie oznacza tej samej treści.

# Upoważnienie do wydania rozporządzenia: trzy elementy, trzy odrębne pytania

Art. 92 ust. 1 Konstytucji wymaga szczegółowości podmiotowej, przedmiotowej i treściowej. Brak jednego elementu nie może być „uzupełniony” pozostałymi.

1

## PODMIOT WŁAŚCIWY

**Kto ma wydać rozporządzenie?**

organ wskazany w Konstytucji • oznaczony jednoznacznie • bez subupoważnienia

SZCZEGÓŁOWOŚĆ PODMIOTOWA

2

## ZAKRES SPRAW

**Co wolno uregulować?**

materia przekazana do aktu wykonawczego musi być określona precyzyjnie — nie wystarcza ogólne „określi zasady”

SZCZEGÓŁOWOŚĆ PRZEDMIOTOWA

3

## WYTYCZNE

**Jak ma zostać ukształtowana treść?**

wskazówki ograniczające swobodę prawodawcy wykonawczego; mogą być w przepisie upoważniającym albo innych przepisach ustawy

SZCZEGÓŁOWOŚĆ TREŚCIOWA

### CZĘSTY BŁĄD

**Zakres spraw ≠ wytyczne.** „Minister określi sposób i tryb...” mówi, CO ma uregulować; nie mówi jeszcze, JAKIMI KRYTERIAMI ma się kierować.

# Wytyczne mają ograniczać swobodę ministra — nie mogą być „ozdobnikiem”

Wytyczna jest treściowa tylko wtedy, gdy z ustawy można odtworzyć kierunek, kryteria albo granice przyszłej regulacji wykonawczej.

## WYTYCZNA POZORNA / ZBYT OGÓLNA

**„mając na uwadze potrzebę prawidłowej realizacji ustawy”**

powtarza oczywisty cel każdego rozporządzenia

**„kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego postępowania”**

nie wskazuje, jak rozstrzygnąć między konkurującymi rozwiązaniami

**„uwzględniając przepisy prawa Unii Europejskiej”**

bez wskazania relewantnego kryterium może nie ograniczać swobody regulacyjnej

## WYTYCZNA RZECZYWISTA

|                  |                                                                  |
|------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>KRYTERIUM</b> | np. stopień ryzyka, rodzaj działalności, skala oddziaływania     |
| <b>KIERUNEK</b>  | np. zróżnicowanie wymagań proporcjonalnie do wskazanej cechy     |
| <b>GRANICA</b>   | np. ochrona określonego dobra przy zachowaniu wskazanego minimum |
| <b>PRIORYTET</b> | np. pierwszeństwo jednego celu w razie kolizji wartości          |

## TEST „DWÓCH ROZPORZĄDZEŃ”

**Jeżeli dwa zasadniczo odmienne rozwiązania wykonawcze w równym stopniu spełniałyby rzekomą „wytyczną”, trzeba zapytać, czy ustawa rzeczywiście ukierunkowała prawodawcę wykonawczego.**

Wytyczne mogą wynikać także z innych przepisów ustawy — ale nie z samego uzasadnienia projektu ani z deklarowanej intencji projektodawcy.

## „Tryb” i „sposób” — synonimy czy dwa różne zakresy?

W upoważnieniu ustawowym każde określenie zakresu spraw powinno wykonywać własną pracę normatywną.

### TRYB

**procedura; określony porządek postępowania, sekwencja czynności**

### SPOSÓB

**metoda lub forma wykonania czegoś**

Jak należy rozumieć zwrot „tryb i sposób” w upoważnieniu?

A

Jako dwa równoważne określenia; ich łączne użycie jedynie wzmacnia delegację.

B

Jako dwa odrębne elementy: „tryb” odnosi się przede wszystkim do procedury, a „sposób” do metody lub formy wykonania.

C

„Tryb” obejmuje również wszystkie materialnoprawne przestanki działania organu.

D

„Sposób” oznacza wyłącznie techniczną postać dokumentu.

PUENTA

**Tryb → PROCEDURA | Sposób → METODA**

## Czy zwrot „określi warunki” jest sam w sobie wadliwy?

Dobre praktyki legislacyjne, G. Scholz, M. Plachimowicz „Postępowanie się sformułowaniami „określi warunki” albo „określi szczegółowe warunki” w upoważnieniach do wydania aktu wykonawczego”

### PRZYKŁAD A

„warunki dokonywania oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby”

### PRZYKŁAD B

„warunki, jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka”

Które stwierdzenie jest prawidłowe?

A

„Warunki” mogą być prawidłowym zakresem spraw, gdy oznaczają okoliczności, sytuację albo wymagania, w jakich coś ma się odbywać.

B

Zwrot „określi warunki” jest zawsze blankietowy i sprzeczny z § 65 ZTP.

C

„Warunki” mogą oznaczać wyłącznie techniczne wymagania dotyczące obiektów.

D

Użycie zwrotu „szczegółowe warunki” pozwala przenieść do rozporządzenia ustawowe przesłanki nabycia prawa.

PUENTA

Nie pytamy: „czy użyto słowa warunki?”. Pytamy: „czego są to warunki i jaką funkcję normatywną mają pełnić?”.

## „Mając na względzie prawidłową realizację ustawy” — czy to wystarczy?

Wytyczna ma realnie wyznaczać treść lub sposób ukształtowania treści rozporządzenia.

### PROJEKT UPOWAŻNIENIA

**„Minister określi, w drodze rozporządzenia, warunki, tryb i sposób [...], mając na względzie konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji ustawy oraz sprawnego wykonywania zadań.”**

Jak ocenić tak sformułowane wytyczne?

A

Są wystarczające już dlatego, że użyto typowego zwrotu „mając na względzie”.

B

Są zawsze wadliwe, ponieważ wytyczne nie mogą wskazywać celu regulacji.

C

Są wystarczające, jeżeli zakres spraw został określony precyzyjnie.

D

Trzeba zbadać, czy rzeczywiście ograniczają swobodę prawodawcy wykonawczego; ogólna formuła może być jedynie wytyczną pozorną.

TEST

**„Usuń” wytyczną. Czy zmienia się katalog dopuszczalnych rozstrzygnięć ministra? Jeżeli praktycznie nie — to sygnał, że wytyczna nie wykonuje realnej pracy normatywnej.**

# Analiza upoważnienia: sześć pytań przed akceptacją przepisu

Kontrola nie kończy się na odnalezieniu formuły „minister określi, w drodze rozporządzenia...”. Trzeba zbadać kompetencję, materię i relację przyszłego aktu do ustawy.

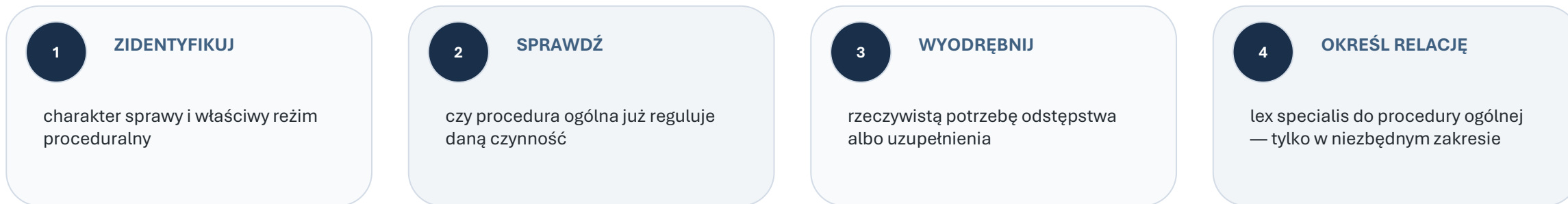
|   |                    |                                                                         |                                                                            |
|---|--------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 1 | ORGAN              | Czy wskazano właściwy organ i tylko ten organ?                          | kompetencji prawodawczej nie domniemujemy; zakaz subupoważnienia           |
| 2 | ZAKRES SPRAW       | Czy wiadomo dokładnie, co ma zostać uregulowane?                        | zakres nie może być blankietowy ani otwarty                                |
| 3 | WYTYCZNE           | Czy ustawa rzeczywiście ukierunkowuje treść rozporządzenia?             | szukaj kryterium, kierunku, granicy lub priorytetu                         |
| 4 | MATERIA USTAWOWA   | Czy upoważnienie nie obejmuje rdzenia praw, obowiązków lub sankcji?     | ustawa musi sama podjąć zasadnicze decyzje normatywne                      |
| 5 | ZGODNOŚĆ TREŚCIOWA | Czy projekt rozporządzenia tylko konkretyzuje ustawę?                   | nie może dodawać przesłanek ani zawężać kręgu adresatów                    |
| 6 | KOMPLETNOŚĆ        | Czy bez rozporządzenia ustawa nadal zawiera normatywny rdzeń regulacji? | brak aktu może utrudniać wykonanie, ale nie może ujawniać ustawowej pustki |

## REGUŁA KOŃCOWA

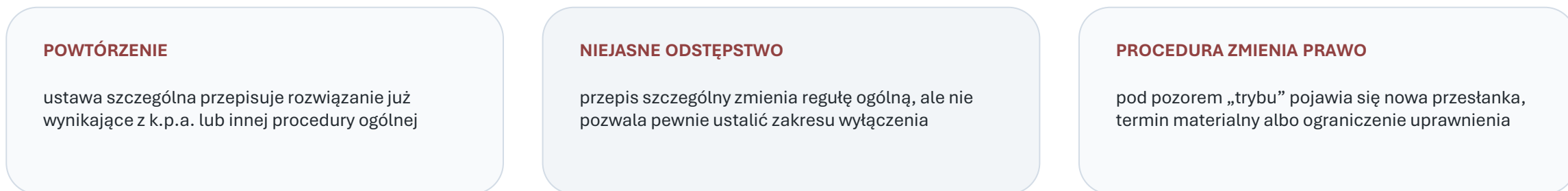
**Upoważnienie jest prawidłowe dopiero wtedy, gdy rozporządzenie ma co wykonywać, wiadomo co może uregulować i wiadomo, jak daleko może się posunąć.**

# Procedura szczególna: nie zaczynaj od pisania własnego „mini-k.p.a.”

Pierwsze pytanie legislatora nie brzmi: „jak opisać postępowanie?”, lecz: „jaka procedura już obowiązuje i czego rzeczywiście w niej brakuje?”.



## TRZY TYPOWE BŁĘDY KONSTRUKCYJNE



## TEST LEGISLATORA

**Dla każdego projektowanego przepisu proceduralnego zapytaj: co stanie się po jego usunięciu? Jeżeli odpowiedź brzmi „dokładnie to samo wynika z procedury ogólnej” — przepis może być zbędny.**

Odstępstwo powinno być świadome, czytelne i ograniczone do tego, czego wymaga specyfika regulowanej sprawy.

## Zejdźcie marynarza na ląd — co jest formą odmowy?

Projekt reguluje uzasadnienie odmowy Straży Granicznej, ale nie przesądza jej charakteru prawnego

### PRAWO / INTERES JEDNOSTKI

Marynarz ma korzystać z możliwości zejścia na ląd, ale przepisy przewidują sytuację odmowy przez Straż Graniczną.

**Problem nie kończy się na tym, czy odmowę trzeba uzasadnić.**

### CO WIEMY Z PROJEKTU?

**Określono obowiązek uzasadnienia odmowy.**

**Nie przesądzono jednak jasno, czym prawnie jest sama odmowa.**

Nie wiadomo też, z jakich przepisów wynikają „wymogi bezpieczeństwa”.

### PYTANIE DO UCZESTNIKÓW

**A**

decyzja administracyjna?

**B**

czynność materialno-techniczna?

**C**

inna forma działania organu?

**Pytanie zasadnicze: czy projekt najpierw określił działanie organu, jego formę, skutki i ochronę prawną?**

## Zanim uzasadnisz odmowę, określ jej charakter prawny.

Forma prawna działania przesądza o skutku, trybie i ochronie prawnej

### SKUTEK

Czy odmowa władczo  
kształtuje sytuację  
marynarza?

### TRYB

Czy stosuje się k.p.a.,  
przepisy szczególne, czy  
procedurę odrębną?

### OCHRONA

Czy przysługuje odwołanie,  
zażalenie, skarga, inny  
środek?

### PODSTAWA

Jakie konkretnie „wymogi  
bezpieczeństwa”  
uzasadniają odmowę?



#### Reguła projektowa

**Najpierw określ formę działania organu, jego skutki i ochronę prawną. Dopiero potem reguluj treść uzasadnienia.**

**Błąd konstrukcyjny: obowiązek uzasadnienia nie zastępuje podstawy prawnej, formy rozstrzygnięcia ani drogi kontroli.**

## Kazus „procedury hybrydowej”: k.p.a. + k.p.c.

Odesłanie do procedury ogólnej może upraszczać ustawę. Łączenie instytucji z różnych kodeksów może jednak stworzyć reżim, którego reguły trudno odtworzyć.

### PRZYKŁAD — ART. 29 USTAWY O PRZEWADZE KONTRAKTOWEJ

1. „W sprawach nieuregulowanych [...] stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.”
2. W sprawach dotyczących dowodów — w zakresie nieuregulowanym — art. 227–315 Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się odpowiednio.

### PYTANIE LEGISLATORA

**Który reżim jest podstawowy — i gdzie dokładnie zaczyna się wyjątek?**

„Stosuje się” ≠ „stosuje się odpowiednio”. Drugie odesłanie wymaga adaptacji norm do odmiennego postępowania.

### CZTERY PUNKTY KONTROLNE

#### REŻIM BAZOWY

jednoznacznie ustal procedurę zasadniczą

#### ZAKRES WYJĄTKU

wskaż konkretną materię i przepisy objęte odesłaniem

#### SPOSÓB STOSOWANIA

rozdzielaj stosowanie wprost od odpowiedniego

#### KOLIZJE

sprawdź terminy, role uczestników, dowody i środki zaskarżenia

**Reguła:** im więcej systemów proceduralnych łączysz, tym precyzyjniej musisz wyznaczyć granice każdego odesłania — inaczej „skrót” legislacyjny przerzuca rekonstrukcję procedury na adresata.

# Termin procesowy czy materialnoprawny? O charakterze terminu decyduje skutek

Umieszczenie terminu w rozdziale „Postępowanie” ani nazwanie go terminem do złożenia wniosku nie przesądza jego charakteru prawnego.

## TERMIN PROCESOWY

### Dotyczy dokonania czynności w toku postępowania.

- uchybienie oddziałuje przede wszystkim na skuteczność czynności procesowej
- oceniamy go w ramach właściwego reżimu proceduralnego
- możliwość przywrócenia terminu zależy od przepisów procedury

## TERMIN MATERIALNOPRAWNY

### Uchybienie ingeruje w samo prawo albo roszczenie.

- po upływie terminu prawo nie powstaje, wygasa albo nie może być skutecznie dochodzone
- skutek wynika z normy prawa materialnego, nie z techniki prowadzenia postępowania
- nie wolno zakładać możliwości przywrócenia tylko dlatego, że sprawę prowadzi organ

## KAZUS

**„Wniosek o przyznanie świadczenia składa się w terminie 30 dni od dnia zdarzenia.”**

**Nie pytaj najpierw: „ile dni?”. Zapytaj: co ustawodawca chce osiągnąć po 31. dniu?**

**Jeżeli spóźnienie ma pozbawić adresata świadczenia — projekt reguluje przesłankę prawa materialnego i powinien wyraźnie określić ten skutek.**

Reguła: charakter terminu ustalamy przez analizę funkcji i skutku normy, nie przez miejsce przepisu w ustawie.

# Decyzja administracyjna czy czynność materialno-techniczna? To nie jest wybór redakcyjny

Forma działania organu przesądza o trybie postępowania, gwarancjach procesowych i drodze kontroli. Projekt ustawy powinien rozstrzygać ją świadomie.

## GDY ORGAN ROZSTRZYGA INDYWIDUALNĄ SPRAWĘ

**Jeżeli norma kompetencyjna pozwala organowi władczo i jednostronnie konkretyzować prawa lub obowiązki oznaczonego adresata — trzeba zbadać, czy właściwą formą nie jest decyzja administracyjna.**

Konsekwencje: postępowanie administracyjne • uzasadnienie • doręczenie • środki zaskarżenia • kontrola sądowoadministracyjna.

## GDY ORGAN TYLKO REALIZUJE SKUTEK WYNIKAJĄCY Z USTAWY

**Jeżeli wszystkie przesłanki i skutek wynikają bezpośrednio z ustawy, a organ jedynie rejestruje, wypłaca, wpisuje albo wykonuje czynność faktyczno-prawną — możliwa jest inna forma działania.**

Ale brak decyzji nie może oznaczać braku ochrony: trzeba ustalić właściwy środek prawny i sądową kontrolę odmowy lub bezczynności.

## KAZUS

**„Organ, po stwierdzeniu spełnienia warunków określonych w art. X, wpisuje wnioskodawcę do wykazu.”**

**Pytanie nie brzmi: „czy użyć słowa wpisuje?”. Pytanie brzmi: czy organ ma jakkolwiek luz decyzyjny i co dzieje się w razie odmowy?**

### 1. CHARAKTER KOMPETENCJI

Czy organ rozstrzyga, czy tylko wykonuje skutek ustawowy?

### 2. NEGATYWNE ROZSTRZYGNIĘCIE

W jakiej formie organ odmawia i czy musi podać motyw?

### 3. OCHRONA PRAWNA

Jaki środek przysługuje adresatowi i jaki sąd kontroluje działanie?

# Analiza procedury: siedem pytań przed akceptacją projektu

Dobra regulacja proceduralna nie opisuje wszystkiego od nowa. Precyzyjnie określa tylko te elementy, które wynikają ze specyfiki sprawy, i pozostaje spójna z reżimem ogólnym.

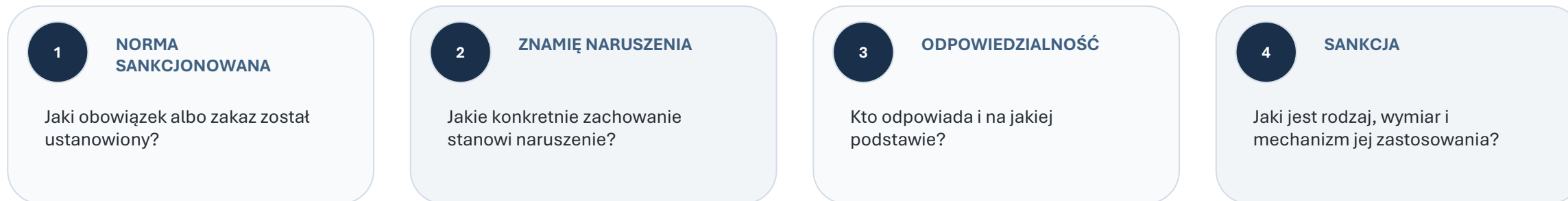
|   |                 |                                                                     |                                                                                      |
|---|-----------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | REŻIM           | Jaka procedura jest punktem wyjścia?                                | ustal k.p.a., procedurę sektorową albo inny właściwy reżim                           |
| 2 | LEX SPECIALIS   | Co projekt rzeczywiście zmienia względem procedury ogólnej?         | odstępstwo musi być świadome, potrzebne i możliwe do precyzyjnego wskazania          |
| 3 | ODEŚLANIA       | Czy adresat wie, które przepisy stosuje i w jaki sposób?            | unikaj hybryd; odróżniaj stosowanie wprost od odpowiedniego                          |
| 4 | TERMINY         | Jaki jest skutek uchybienia każdemu terminowi?                      | nie ukrywaj skutku materialnoprawnego pod postacią terminu procesowego               |
| 5 | FORMA DZIAŁANIA | Jak organ załatwia sprawę pozytywnie i negatywnie?                  | decyzja, czynność materialno-techniczna czy inna forma — wybór musi być konsekwentny |
| 6 | OCHRONA PRAWNA  | Jak adresat kwestionuje odmowę, bezczynność albo wadliwe działanie? | model procedury musi prowadzić do czytelnej drogi kontroli                           |
| 7 | ARCHITEKTURA    | Czy oddzielono prawo materialne, procedurę i kompetencję organu?    | nie zamykaj całej instytucji w jednym wielofunkcyjnym ustępie                        |

**TEST OSTATECZNY: PRZECZYTAJ USTAWĘ Z PERSPEKTYWY ADRESATA**

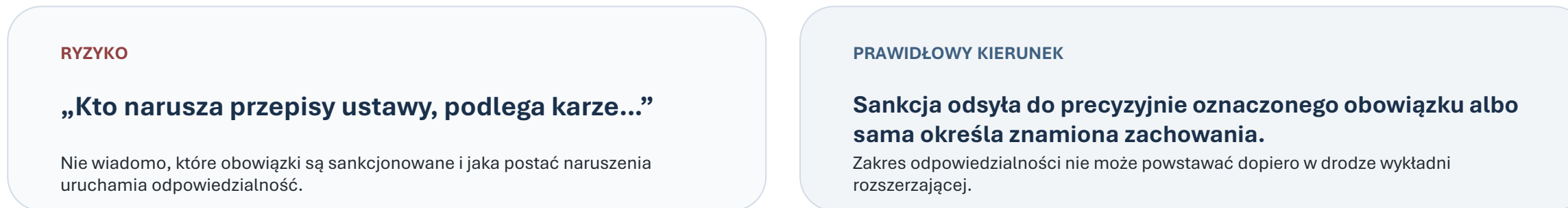
**Czy wiem: co mam zrobić → w jakim terminie → co robi organ → co otrzymam w razie odmowy → jak mogę to zakwestionować?**

# Najpierw delikt, potem sankcja: czego właściwie zakazujemy?

Przepis sankcjonujący nie może naprawiać niejasności przepisu sankcjonowanego. Adresat musi móc ustalić z ustawy, jakie zachowanie wywołuje odpowiedzialność.



## PIERWSZY TEST: CZY ZNAMIONA DA SIĘ ODTWORZYĆ BEZ DOMYSŁÓW?



## REGUŁA LEGISLATORA

**Im dolegliwsza sankcja, tym większe wymagania co do określoności zachowania sankcjonowanego, adresata, przestanek odpowiedzialności i granic wymiaru sankcji.**

Nie zaczynaj analizy od kwestii wysokości kary. Najpierw sprawdź, czy istnieje dostatecznie określona norma, której naruszenie ma być karane.

## „Bez wymaganego zezwolenia” — pozornie precyzyjne znamię

Odeślanie w przepisie sankcyjnym jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy prowadzi do jednoznacznie odtwarzalnego obowiązku. Sam zwrot „wymagane zezwolenie” nie tworzy jeszcze tej pewności.

### KAZUS

**„Kto wykonuje działalność bez wymaganego zezwolenia, podlega karze pieniężnej...”**

### CZTERY PYTANIA, KTÓRE MUSI ROZSTRZYGNĄĆ USTAWA

#### 1 JAKA CZYNNOŚĆ?

Czy wiadomo, jakie zachowanie jest objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia?

#### 2 JAKIE ZEZWOLENIE?

Czy można jednoznacznie wskazać przepis ustanawiający obowiązek i właściwy organ?

#### 3 KTO ODPOWIADA?

Czy adresat obowiązku jest tożsamy z podmiotem, na który nakładamy sankcję?

#### 4 KIEDY NARUSZA?

Brak zezwolenia, wygaśnięcie, cofnięcie, przekroczenie zakresu — czy ustawa rozróżnia te sytuacje?

### BŁĄD, KTÓRY ŁATWO PRZEOCZYĆ

**Przepis sankcyjny może być językowo jasny, a mimo to normatywnie nieokreślony — jeżeli dopiero wielostopniowe odesłanie, rozporządzenie albo praktyka organu wyznacza zakres zachowania karanego.**

**Test: wskaż jednym ciągiem normatywnym ADRESAT → OBOWIĄZEK → NARUSZENIE → SANKCJA. Jeżeli „łańcuch” się urywa, problem leży przed sankcją.**

Nie analizuj sankcji w izolacji — najpierw ustal normę sankcjonowaną.

# Odstąpienie od nałożenia kary ≠ umorzenie postępowania

Podobny rezultat ekonomiczny nie oznacza tożsamego skutku prawnego. W jednym przypadku delikt zostaje przypisany; w drugim — nie dochodzi do przypisania odpowiedzialności.

## UMORZENIE POSTĘPOWANIA

**Brak podstaw do dalszego prowadzenia postępowania i przypisania odpowiedzialności za delikt.**

**Nie jest to „łagodniejsza kara”.**

Skutek: postępowanie kończy się bez stwierdzenia odpowiedzialności administracyjnej.

## ODSTĄPIENIE — ART. 189f K.P.A.

**Organ stwierdza naruszenie i przypisuje stronie odpowiedzialność, lecz nie nakłada sankcji.**

**Sprawstwo deliktu pozostaje przesądzone.**

Skutek: wyłączona zostaje dolegliwość finansowa, a nie samo przypisanie naruszenia.

## BŁĄD PROJEKTOWY

**Nie twórz w ustawie szczególnej „umorzenia” tylko dlatego, że chcesz osiągnąć rezultat zbliżony do odstąpienia od kary. Najpierw ustal, czy ustawodawca chce wyłączyć odpowiedzialność, czy jedynie sankcję.**

## TEST SKUTKU PRAWNEGO

### NARUSZENIE?

czy organ stwierdza delikt?

### ODPOWIEDZIALNOŚĆ?

czy zostaje przypisana stronie?

### SANKCJA?

czy kara pieniężna zostaje nałożona?

### LEX SPECIALIS?

czy naprawdę trzeba odejść od art. 189f?

Reguła: kwalifikuj instytucję przez jej skutek normatywny, nie przez podobieństwo praktycznego rezultatu.

# Jedno odstępstwo nie wyłącza całego działu IVA k.p.a.

Art. 189a § 2 k.p.a. działa zagadnieniowo: regulacja szczególna wypiera przepisy kodeksowe tylko w tej kwestii, którą rzeczywiście uregulowano odmiennie.

## PRZYKŁAD REKONSTRUKCJI NORMY



## BŁĄD W MYŚLENIU

„Skoro ustawa szczególna reguluje administracyjną karę pieniężną, to dział IVA k.p.a. nie ma zastosowania.” — NIE. Trzeba porównać regulacje kwestia po kwestii.

## ART. 189a § 2 K.P.A. — SPRAWDŹ KAŻDĄ KWESTIĘ OSOBNO



**Reguła: przy każdym *lex specialis* dopisz na marginesie — „co dokładnie wyłączam?”; brak odpowiedzi oznacza, że relacja systemowa nie została przeanalizowana.**

Norma o karze pieniężnej jest często współtworzona przez ustawę materialną i przepisy ogólne k.p.a.

# Nie ma „części ogólnej”, która dopowie współsprawstwo lub pomocnictwo

Jeżeli określone zachowanie ma być objęte administracyjną karą pieniężną, zakres deliktu trzeba zbudować w samej regulacji. Nie wolno zakładać automatycznego działania konstrukcji właściwych prawu karnemu.

## REGUŁA

**Delikt administracyjny należy opisać tak, aby obejmował odpowiednie spektrum zachowań — brak jest ogólnych instytucji współsprawstwa czy pomocnictwa.**

## BŁĄD: OPISUJEMY TYLKO „GŁÓWNEGO” NARUSZYCIELA

### WYKONUJE

czy sankcja obejmuje podmiot, który sam realizuje zakazane zachowanie?

### ZLECA / ORGANIZUJE

czy odpowiedzialność ma objąć także podmiot organizujący naruszenie?

### UMOŻLIWIA / UŁATWIA

jeżeli tak — trzeba to normatywnie uchwycić, a nie liczyć na „pomocnictwo”.

### WIELOPODMIOTOWOŚĆ

kto odpowiada, gdy naruszenie jest rezultatem działań kilku podmiotów?

## TEST PEŁNEGO OPISU DELIKTU

**Zrekonstruuuj wszystkie typowe konfiguracje naruszenia. Następnie przy każdej zapytaj: który konkretny zwrot projektowanego przepisu obejmuje to zachowanie?**

**Jeżeli odpowiedź brzmi „to przecież wynika z pomocnictwa / współsprawstwa” — w administracyjnej karze pieniężnej właśnie znaleźliśmy lukę projektową.**

Reguła warsztatowa: sankcjonuj zachowania, które chcesz objąć odpowiedzialnością — nie konstrukcje, których w tym reżimie nie ustanowiono.

## „Nakłada” czy „może nałożyć”? To są różne normy

Po stwierdzeniu deliktu ustawa powinna przesądzać, czy organ jest związany co do nałożenia kary, czy dysponuje w tym zakresie uznaniem.

### KOMPETENCJA ZWIĄZANA

#### „organ nakłada karę...”

Po spełnieniu ustawowych przesłanek organ ma obowiązek nałożyć karę.

Odrębną kwestią pozostają jej wymiar oraz ustawowe podstawy odstąpienia od nałożenia kary.

### KOMPETENCJA UZNANIOWA

#### „organ może nałożyć karę...”

Spełnienie przesłanek deliktu nie przesądza jeszcze o nałożeniu kary.

Ustawa pozostawia organowi luz decyzyjny, którego funkcja i granice powinny być możliwe do ustalenia.

### NAJCZĘSTSZY BŁĄD

„Może” nie jest łagodniejszą wersją „nakłada”. Wprowadza dodatkowy element uznania administracyjnego.

#### 1. MODEL

Czy kara ma być związanym następstwem stwierdzenia deliktu?

#### 2. UZNANIE

Jeżeli „może” — jaka jest funkcja i jakie są granice luzu decyzyjnego?

#### 3. K.P.A.

Jak przyjęty model pozostaje w relacji do art. 189f k.p.a.?

Reguła: najpierw wybierz model kompetencji, dopiero potem czasownik.

# Ustawa musi pozwalać ustalić nie tylko „za co?”, ale również „ile?”

§ 81a ZTP: wysokość kary albo granice, w których ustala się jej wysokość, muszą być jednoznaczne.

## TRZY PODSTAWOWE MODELE

### KARA SZTYWNA

„w wysokości 20 000 zł”

ustawa sama przesądza kwotę

### KARA W GRANICACH

„od 5 000 do 100 000 zł”

ustawa wyznacza jednoznaczne granice wymiaru

### KARA RELACYJNA

np. % obrotu / wartości naruszenia

ustawa określa mierzalną podstawę i sposób obliczenia

## CO MUSI DAĆ SIĘ USTALIĆ Z USTAWY?

### 1 WYSOKOŚĆ / FORMUŁA

Czy można jednoznacznie ustalić kwotę kary albo sposób jej obliczenia?

### 2 GRANICE

Jeżeli kara ma widełki — czy minimum i maksimum są jednoznaczne?

### 3 PODSTAWA OBLICZENIA

Przy karze relacyjnej — czy wiadomo, od jakiej wartości i według jakiej reguły liczymy karę?

### 4 REŻIM WYMIARU

Jakie reguły rządzą ustaleniem konkretnej kwoty, w tym czy zastosowanie ma art. 189d k.p.a.?

### REGUŁA

Ustawa ma określić nie tylko znamiona naruszenia i organ, ale również sankcję w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić jej wysokość albo granice.

## „Do spraw w toku stosuje się przepisy dotychczasowe” — bezpieczna formuła?

Nie zawsze. W sprawach o administracyjne kary pieniężne taki przepis może wyłączyć rezultat wynikający z art. 189c k.p.a.

### PROJEKT — FORMUŁA

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

**PYTANIE:** co stanie się, jeżeli nowe przepisy są względniejsze dla strony?

### DIAGNOZA

#### MOŻLIWE ODSTĘPSTWO OD ART. 189c

Trzeba wyjaśnić, czy projekt świadomie wyłącza mechanizm stosowania ustawy względniejszej — i dlaczego.

### ANALIZA PRZEPISU PRZEJŚCIOWEGO

#### 1. ZAKRES

Czy sprawy w toku obejmują administracyjne kary pieniężne?

#### 2. ART. 189c

Jaki rezultat dawałaby kodeksowa reguła bez przepisu szczególnego?

#### 3. SKUTEK LEX SPECIALIS

Czy „przepisy dotychczasowe” pogarszają sytuację strony względem nowego prawa?

#### 4. UZASADNIENIE

Jeżeli odstępujesz od lex mitior — pokaż świadomą decyzję i jej racje.

**Reguła warsztatowa: przepis przejściowy dotyczący sankcji jest częścią konstrukcji odpowiedzialności — nie „technicznym dodatkiem” na końcu projektu.**

# Zanim zaakceptujesz przepis sankcyjny

Dobry przepis o administracyjnej karze pieniężnej to nie tylko poprawnie opisany delikt. Musi być spójny z częścią ogólną k.p.a., systemem sankcji i regułami intertemporalnymi.

**01 PODSTAWA** Czy sankcja ma jednoznaczną podstawę ustawową?

**02 PODMIOT** Czy wiadomo dokładnie, kto może odpowiadać?

**03 DELIKT** Czy zachowanie rodzące odpowiedzialność jest określone precyzyjnie?

**04 ORGAN** Czy wskazano organ i świadomie wybrano: „nakłada” czy „może nałożyć”?

**05 WYSOKOŚĆ** Czy kara albo sposób jej obliczenia są jednoznaczne i proporcjonalne?

**06 K.P.A.** Czy sprawdzono art. 189a–189k i potrzebę ewentualnego lex specialis?

**07 ZBIEG** Czy ten sam czyn nie jest już sankcjonowany w innym reżimie?

**08 CZAS** Czy zmiana prawa i przepisy przejściowe respektują art. 189c — lex mitior?

**Jeżeli choć na jedno pytanie nie ma pewnej odpowiedzi — przepis sankcyjny nie jest jeszcze gotowy.**

Lista kontrolna: konstrukcja sankcji → część ogólna k.p.a. → kontrola systemowa → prawo intertemporalne.

## Czy ten przepis jest w dobrym miejscu?

Projekt rozporządzenia taryfowego Ministra Energii z 2026 r.

§ 20 ust. 3

„[...] dla grupy odbiorców końcowych, o których mowa w art. 89a ust. 1 pkt 1 ustawy [...] o rynku mocy, ustala stawki opłaty jakościowej jako jednostrefowe [...]”.

§ 20 ust. 3

zamieszczono wśród zwykłych przepisów merytorycznych.

ART. 89a UST. 1

dotyczy okresów przypadających przed 1 stycznia 2028 r.

### CO POWINIEN ZROBIĆ LEGISLATOR?

A

Sprawdzić wyłącznie poprawność techniczną odesłania do art. 89a ustawy o rynku mocy.

B

Pozostawić przepis w tym miejscu — data graniczna wynika już z przepisu, do którego odesłano.

C

Sprawdzić, czy § 20 ust. 3 ustanawia czasowe odstępstwo od reguły ogólnej; jeżeli tak — skonstruować i umiejscowić go jako przepis epizodyczny, z jednoznacznie określonym okresem obowiązywania.

D

Usunąć odesłanie do art. 89a, ponieważ rozporządzenie nie może odsyłać do przepisu o ograniczonym horyzoncie czasowym.

Najpierw kwalifikacja przepisu. Dopiero potem decyzja o jego miejscu i redakcji.

# Chcesz usunąć zmianę przed jej wejściem w życie. Gdzie trzeba ingerować?

Nie wystarczy spojrzeć na przyszły tekst aktu nowelizowanego — trzeba odtworzyć historię zmiany.

**PROJEKT 2025**

**„w § 13 (...) uchyla się ust. 11”**

Problem: ust. 11 miał wejść w życie dopiero 1.01.2028 r.

## CO NAPRAWDĘ WYDARZYŁO SIĘ W SYSTEMIE?

**2021 • Dz.U. z 2022 r. poz. 37**

**dodanie § 13 ust. 11**

skutek od 1.01.2028

**2022 • Dz.U. poz. 2437**

**zmiana przyszłej treści § 13 ust. 11**

również od 1.01.2028

**2025 • PROJEKT ME**

**„uchyla się ust. 11”**

przed wejściem zmiany w życie

**DIAGNOZA**

**W 2025 r. normatywnymi nośnikami zmiany oczekującej były przepisy zmieniające z 2021 i 2022 r. — nie przyszły § 13 ust. 11 traktowany jak przepis już obowiązujący.**

**Pierwsze pytanie legislatora: w której jednostce redakcyjnej którego aktu znajduje się dziś zmiana, którą chcemy wyeliminować?**

# Trzeba uchylić właściwe jednostki redakcyjne w obu aktach nowelizujących

Zmiana oczekująca została ustanowiona w 2021 r., a następnie zmodyfikowana w 2022 r.

## AKT NOWELIZUJĄCY 1

23 grudnia 2021 r. • Dz.U. z 2022 r. poz. 37

→ uchylić właściwą jednostkę redakcyjną, która ustanowiła zmianę oczekującą

## AKT NOWELIZUJĄCY 2

23 listopada 2022 r. • Dz.U. poz. 2437

→ uchylić właściwą jednostkę redakcyjną, która zmieniła przyszłą treść § 13 ust. 11

## WŁAŚCIWA OPERACJA W 2025 R.

### NOWELIZACJA OBU AKTÓW NOWELIZUJĄCYCH

usunąć właściwe przepisy zmieniające tak, aby 1 stycznia 2028 r. nie wywołały zaplanowanego skutku w rozporządzeniu taryfowym

### DLACZEGO?

Do chwili wejścia w życie normatywnym nośnikiem zmiany oczekującej pozostaje przepis zmieniający aktu nowelizującego. Dlatego ingerujemy właśnie w ten przepis.

Reguła warsztatowa: „nowelizacja nowelizacji” może być konieczna — zawsze ustal dokładnie akt i jednostkę redakcyjną, w której znajduje się zmiana oczekująca.

# Zmiana stanu prawnego – kiedy potrzebny jest przepis przejściowy?

Każdą zmianę trzeba przeanalizować intertemporalnie. Nie każda sytuacja wymaga jednak przepisu przejściowego.

## § 30 ust. 1 ZTP

Przepisy przejściowe regulują wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych.

## SEKWENCJA ANALIZY

### 1 IDENTYFIKACJA

Jakie stosunki powstały pod działaniem prawa dotychczasowego i trwają po zmianie?

### 2 PRAWO NOWE

Jeżeli ma być stosowane prawo nowe, co do zasady nie trzeba tego potwierdzać przepisem przejściowym.

### 3 ODSTĘPSTWO

Jeżeli ma być stosowane prawo dotychczasowe albo rozwiązanie odmienne od starego i nowego — trzeba to jednoznacznie uregulować.

## WAŻNE ZASTRZEŻENIE

W przypadkach z § 30 ust. 2 pkt 1 i 4 ZTP właściwy reżim należy rozstrzygnąć jednoznacznie — także wtedy, gdy mają być stosowane przepisy nowe.

## REGUŁA

Najpierw zidentyfikuj sytuację intertemporalną. Potem ustal, czy potrzebujesz przepisu przejściowego.

# Postępowania w toku – samo wskazanie właściwego prawa nie wystarczy

Regulacja przejściowa powinna rozstrzygnąć nie tylko sposób zakończenia postępowania, lecz także skuteczność dokonanych czynności, właściwość organu oraz – w razie potrzeby – przekazanie spraw.

## PUNKT WYJŚCIA

Postępowanie wszczęto pod rządami przepisów dotychczasowych, lecz nie zakończono go ostatecznie przed ich uchyceniem albo zmianą.

## CZTERY ELEMENTY, KTÓRE TRZEBA SPRAWDZIĆ

### 1 REŻIM PRAWNY

Według jakich przepisów postępowanie ma zostać zakończone?

### 2 CZYNNOŚCI

Czy czynności dokonane przed zmianą prawa zachowują skuteczność?

### 3 WŁAŚCIWOŚĆ

Który organ lub instytucja ma zakończyć postępowanie?

### 4 PRZEKAZANIE

Czy sprawy trzeba przekazać innemu organowi – i w jakim terminie?

## BŁĄD PROJEKTOWY

„Do postępowań wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy dotychczasowe” może być regulacją niepełną, jeżeli zmiana dotyczy także właściwości organu albo skuteczności wcześniejszych czynności.

Reguła warsztatowa: postępowanie w toku analizuj jako sekwencję czynności i kompetencji, a nie wyłącznie jako wybór między prawem dawnym i nowym.

# Co do zasady nie potwierdzaj tego, co i tak pozostaje skuteczne

§ 30 ust. 2 pkt 3 ZTP zawiera ważną dyrektywę: los powstałych uprawnień, obowiązków i kompetencji oraz dokonanych czynności wymaga odrębnej regulacji przede wszystkim wtedy, gdy nowa ustawa ma ingerować w ich zachowanie, treść albo skuteczność.

## REGUŁA ZTP

Jeżeli powstałe uprawnienia, obowiązki i kompetencje mają zostać zachowane, a dokonane czynności mają pozostać skuteczne — co do zasady nie potrzeba przepisu przejściowego tylko po to, by to potwierdzić.

## PRZEPIS JEST POTRZEBNY, GDY ZAMIERZASZ:

### 1 NIE ZACHOWAĆ

nie zachować powstałego wcześniej uprawnienia, obowiązku albo kompetencji

### 2 ZMIENIĆ

zmodyfikować treść lub zakres istniejącego uprawnienia, obowiązku albo kompetencji

### 3 POZBAWIĆ SKUTKU

uznać czynność dokonaną pod rządami przepisów dotychczasowych za bezskuteczną

## PUŁAPKA REDAKCYJNA

Nie zamieszczaj automatycznie przepisu typu „dotychczasowe uprawnienia zachowują moc”. Najpierw ustal, czy bez takiego przepisu ich zachowanie byłoby rzeczywiście wątpliwe albo czy nowa ustawa ma ingerować w ich sytuację.

**Reguła warsztatowa:** przepis przejściowy powinien rozstrzygać rzeczywisty problem intertemporalny, a nie potwierdzać ciągłość, której prawodawca nie zamierza naruszać.

# Akt wykonawczy po zmianie upoważnienia – najpierw ustal skutek, potem formułuj przepis

Od 1 marca 2026 r. ZTP porządkują ten mechanizm inaczej: nie „utrzymujemy czasowo w mocy” aktu, lecz – gdy spełnione są przesłanki – odraczamy jego utratę mocy.

## SEKWENCJA ANALIZY

### 1 CO ZMIENIASZ?

Czy uchylasz ustawę lub upoważnienie, czy zmieniasz treść przepisu upoważniającego?

### 2 JAKI JEST SKUTEK?

Czy dotychczasowy akt traci moc, zachowuje moc, czy kwestia jego obowiązywania wymaga regulacji?

### 3 CZY MOŻNA ODROCZYĆ?

Jeżeli spełnione są przesłanki § 33, utratę mocy dotychczasowego aktu wykonawczego można odroczyć na czas określony.

### 4 JAK ZREDAGOWAĆ?

Stosuj mechanizmy i formuły z § 32–33; uwzględnij ograniczenia z § 33 ust. 4–5 i § 34.

### ZMIANA OD 1.03.2026

§ 30 ust. 2 pkt 5 mówi obecnie o „odroczeniu utraty mocy”. To nie jest tylko korekta terminologiczna — odpowiada nowej konstrukcji § 32–34 ZTP.

### DWA ZAKAZY

Nie odraczaj utraty mocy tylko części aktu. Nie „przedłużaj” odroczenia w kolejnej ustawie zmieniającej — § 33 ust. 4–5 ZTP.

Reguła warsztatowa: najpierw oceń wpływ zmiany upoważnienia na akt wykonawczy; przepis przejściowy jest konsekwencją tej oceny, nie punktem wyjścia.

# Zmienileś podstawę prawną. A co z dokumentami już wydanymi?

ZTP nie wymieniają wprost każdej kategorii dokumentów. To nie zwalnia projektodawcy z rozstrzygnięcia ich dalszej ważności, jeżeli dokument potwierdza uprawnienie albo konkretyzuje obowiązek.

**AUTENTYCZNY PRZYKŁAD** Ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej: dokumenty wydane lub wystawione przez wskazanych dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej zachowują ważność do końca okresu, na jaki zostały wydane.

## PYTANIA, KTÓRE MUSI ZADAĆ LEGISLATOR

### 1 WAŻNOŚĆ

Czy dokument wydany na podstawie prawa dotychczasowego pozostaje ważny?

### 2 OKRES

Jeżeli tak — bezterminowo czy tylko do upływu oznaczonego terminu?

### 3 SKUTEK

Czy nadal potwierdza to samo uprawnienie albo konkretyzuje ten sam obowiązek?

### 4 DOSTOSOWANIE

Czy posiadacz dokumentu ma uzyskać nowy dokument albo spełnić dodatkowe wymagania?

### BŁĄD

Uregulowanie przyszłego sposobu wydawania dokumentów bez rozstrzygnięcia losu dokumentów już wydanych może pozostawić adresata bez pewności co do jego sytuacji prawnej.

Reguła warsztatowa: przy zmianie reżimu zawsze sporządź inwentaryzację decyzji, zezwoleń, świadectw, zaświadczeń i innych dokumentów funkcjonujących w obrocie.

# Najpoważniejszy błąd: brak przepisu czy brak analizy intertemporalnej?

Brak przepisu przejściowego może być prawidłowym rozwiązaniem. Błędem jest pominięcie skutków zmiany prawa.

## STANDARD

**Brak przepisu przejściowego nie oznacza luki. Co do zasady prowadzi do bezpośredniego stosowania prawa nowego. Legislador musi jednak ustalić, czy taki skutek jest zamierzony i dopuszczalny.**

## CZTERY SYGNAŁY, ŻE TRZEBA SZCZEGÓLNICZEBADAC SKUTEK PRAWA NOWEGO

### 1 SPRAWY W TOKU

postępowania rozpoczęte przed zmianą nadal trwają

### 2 TRWAJĄCE STOSUNKI

istnieją prawa, obowiązki lub kompetencje ukształtowane wcześniej

### 3 DOKUMENTY / DECYZJE

w obrocie pozostają akty lub dokumenty wydane na podstawie starego prawa

### 4 ZMIANA WARUNKÓW

nowe prawo modyfikuje przesłanki, skutki albo sposób wykonywania istniejącej sytuacji

## KIEDY POTRZEBNY JEST PRZEPIS?

**Gdy bezpośrednio zastosowanie prawa nowego prowadzi do skutku niezamierzonego albo gdy ZTP wymagają jednoznacznego rozstrzygnięcia właściwego reżimu — potrzebna jest wyraźna regulacja przejściowa.**

## REGUŁA

**Brak przepisu przejściowego może być prawidłowym rozstrzygnięciem — ale musi być wynikiem świadomej analizy, a nie przeoczenia problemu intertemporalnego.**

## „Do spraw” czy „do postępowań”? Jedno słowo może zmienić zakres normy

Przepis przejściowy powinien jednoznacznie wskazywać, czy rozstrzyga o reżimie materialnoprawnym, proceduralnym, czy o obu tych płaszczyznach.

### DWIE FORMUŁY — DWA MOŻLIWE ZAKRESY

#### „DO SPRAW...”

może obejmować zarówno normy materialne, jak i proceduralne

→ szerszy zakres rozstrzygnięcia intertemporalnego

#### „DO POSTĘPOWAŃ...”

odsyła przede wszystkim do reżimu proceduralnego prowadzenia postępowania

→ nie musi rozstrzygać prawa materialnego

### MINI-KAZUS REDAKCYJNY

#### PROJEKTODAWCA STWIERDZA

„Do postępowań wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy dotychczasowe.”

#### PYTANIE

Czy chciał zachować tylko starą procedurę, czy również dotychczasowe przesłanki materialne rozstrzygnięcia sprawy?

Reguła warsztatowa: nie wybieraj między „sprawą” a „postępowaniem” — najpierw ustal zakres normatywny przepisu.

## Ekspektatywa maksymalnie ukształtowana — kiedy oczekiwanie staje się chronione?

Nie każde oczekiwanie nabycia prawa podlega ochronie. Kluczowe jest to, jak daleko zaszedł proces jego nabywania.

### TEST EKSPEKTATYWY

#### 1 PODSTAWA USTAWOWA

Czy ustawa określa przesłanki nabycia konkretnego prawa?

#### 2 SPEŁNIENIE PRZESŁANEK

Czy adresat spełnił już zasadnicze przesłanki wymagane do nabycia prawa?

#### 3 STOPIEŃ UKSZTAŁTOWANIA

Czy do powstania prawa pozostały jedynie elementy, które nie podważają zasadniczo ukształtowanej sytuacji?

#### 4 SKUTEK ZMIANY

Czy nowe prawo odbiera albo istotnie osłabia tak ukształtowane oczekiwanie?

#### GRANICA

Samo oczekiwanie, plan lub nadzieja na uzyskanie prawa nie wystarcza. Ochrona dotyczy sytuacji, w której ekspektatywa osiągnęła kwalifikowany stopień ukształtowania.

#### PYTANIE LEGISLATORA

Czy zmiana prawa ingeruje jeszcze tylko w oczekiwanie adresata, czy już w maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę wymagającą ochrony?

**Reguła warsztatowa: nie utożsamiaj ekspektatywy z interesem w toku — tutaj badamy stopień ukształtowania przyszłego prawa.**

# Interesy w toku — czy można zmienić reguły w trakcie realizacji przedsięwzięcia?

Tu nie chodzi o oczekiwanie nabycia prawa, lecz o ochronę przedsięwzięcia rozpoczętego i realizowanego na podstawie dotychczasowych reguł.

## TEST INTERESU W TOKU

### 1 REGUŁY USTAWOWE

Czy dotychczasowe prawo wyznaczyło ramy realizacji przedsięwzięcia?

### 2 ROZPOCZĘCIE

Czy adresat rzeczywiście rozpoczął realizację, a nie tylko ją planował?

### 3 ROZŁOŻENIE W CZASIE

Czy przedsięwzięcie jest procesem, którego realizacja wymaga czasu i kolejnych działań?

### 4 ZMIANA REGUŁ

Czy nowe prawo zmienia warunki w trakcie realizacji i może zniweczyć albo istotnie utrudnić podjęte działania?

### BŁĄD PROJEKTOWY

Mechaniczne objęcie rozpoczętego przedsięwzięcia nowymi regułami bez zbadania interesów w toku może naruszać zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

### REAKCJA

Rozważ dalsze stosowanie prawa dotychczasowego, okres dostosowawczy albo szczególną regułę przejściową — zależnie od charakteru przedsięwzięcia i skutku zmiany.

**Reguła warsztatowa:** interes w toku chroni proces realizacji przedsięwzięcia według reguł, na podstawie których został rozpoczęty — nie samo oczekiwanie uzyskania prawa.

## Retroaktywna zmiana upoważnienia — co stało się z rozporządzeniem z 2012 r.?

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

24 lutego 2022 r.

12 marca 2022 r.

26 lutego 2023 r.

początek retroaktywnego  
działania ustawy  
(art. 116)

ogłoszenie ustawy  
w Dzienniku Ustaw

wydanie nowego  
rozporządzenia  
(MRiPS)

? status rozporządzenia z 2012 r. ?

?

PYTANIE

Jaki skutek dla rozporządzenia z 2012 r. wywołała retroaktywna zmiana upoważnienia ustawowego?

Czy akt utracił moc już 24 lutego 2022 r., mimo że ustawa zmieniająca została ogłoszona dopiero 12 marca?

PUNKT WYJŚCIA

Art. 87 zmienił art. 18 ustawy o języku migowym, w tym zakres upoważnienia ustawowego, na podstawie którego funkcjonowało rozporządzenie z 2012 r.  
Art. 116 nadał tej zmianie moc od 24 lutego 2022 r.

Najpierw ustalamy skutek zmiany upoważnienia. Dopiero potem analizujemy rozwiązanie przejściowe.

## Co zmieniło się w art. 18 — i dlaczego ma to znaczenie dla rozporządzenia?

Stan prawny do 23 lutego 2022 r.

### Art. 18 ust. 1

Osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1, mogą korzystać z wybranej przez siebie formy szkolenia PJM, SJM, SKOGN lub tłumacza przewodnika.

### Art. 18 ust. 4

Minister określa w drodze rozporządzenia m.in. tryb składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie kosztów szkolenia, o którym mowa w ust. 1.



Po zmianie — z mocą od 24 lutego 2022 r.

### Art. 18 ust. 1

Osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1, mogą korzystać z wybranej przez siebie formy szkolenia z języka polskiego, PJM, SJM, SKOGN lub tłumacza przewodnika.

**+ JĘZYK POLSKI**

### Art. 18 ust. 4

Rozporządzenie nadal wykonuje mechanizm dofinansowania szkoleń z ust. 1, ale zakres materii objętej upoważnieniem został rozszerzony o szkolenie z języka polskiego.



Zmiana art. 18 ust. 1 przełożyła się na zakres materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu — od 24 lutego 2022 r. obejmowała ona również dofinansowanie szkolenia z języka polskiego.

## Jaki był skutek zmiany upoważnienia dla rozporządzenia z 2012 r.?

AKT WYKONAWCZY

### Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej

z dnia 12 czerwca 2012 r.

w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka  
migowego, systemu językowo-migowego, sposobu  
komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza  
przewodnika

wydane na podstawie dotychczasowego art. 18 ust. 4

Dz. U. poz. 687



**UTRACIŁO MOC**

**ze skutkiem od 24 lutego 2022 r.**

Skutek zmiany zakresu upoważnienia ustawowego dokonanej  
przez art. 87 specustawy ukraińskiej.

**USTAWA ZOSTAŁA OGŁOSZONA  
12 MARCA 2022 R.**

**Skutek dla aktu wykonawczego został więc odniesiony do daty  
wcześniejszej niż ogłoszenie ustawy.**

§

**Retroakcja ustawy objęła nie tylko nowe brzmienie przepisu ustawowego — wpłynęła również na status aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego upoważnienia.**

**Następne pytanie: co działo się od 24 lutego 2022 r. do wydania nowego rozporządzenia 26 lutego 2023 r.?**

## Jak utratę mocy rozporządzenia z 2012 r. opisano w nowym akcie?

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej  
z dnia 26 lutego 2023 r.

w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia języka polskiego, polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza przewodnika

“ Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza przewodnika (Dz. U. poz. 687), które utraciło moc z dniem 24 lutego 2022 r. na podstawie art. 87 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z 2022 r. poz. 2600 oraz z 2023 r. poz. 185).

„utraciło moc z dniem 24 lutego 2022 r.”



Rozporządzenie z 2023 r. *expressis verbis* przyjmuje, że poprzedni akt utracił moc 24 lutego 2022 r. — mimo że specustawa ukraińska została ogłoszona 12 marca 2022 r.

Następny problem: co obowiązywało między 24 lutego 2022 r. a wydaniem nowego rozporządzenia 26 lutego 2023 r.?

# Czy rozporządzenie może „wskrzesić” przepisy nieobowiązującego aktu?

§ 8 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 26 lutego 2023 r.

§ 8

„Do wniosków złożonych po dniu 23 lutego 2022 r., a przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia oraz do umów zawieranych na ich podstawie stosuje się przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza przewodnika (Dz. U. poz. 687).”.

24 LUTEGO 2022 R.

**Rozporządzenie z 2012 r. utraciło moc**



§ 8 ROZPORZĄDZENIA Z 2023 R.

**nakazuje stosować jego przepisy do wniosków składanych już po tej dacie**

## GDZIE JEST PROBLEM?

### 1. STATUS PRZEPISÓW

Akt z 2012 r. nie obowiązywał już w okresie, do którego odsyła § 8.

### 2. PODSTAWA PRAWNA

Czy ustawa upoważniła ministra do nakazania stosowania przepisów aktu, który wcześniej utracił moc?

### 3. GRANICE ROZPORZĄDZENIA

Czy prawodawca wykonawczy może samodzielnie naprawić w ten sposób lukę powstałą po utracie mocy poprzedniego aktu?

PUENTA

**Samo rozróżnienie „obowiązywanie ≠ stosowanie” nie rozwiązuje problemu. Nakaz stosowania przepisów aktu, który utracił moc, wymaga dostatecznej podstawy normatywnej.**

## Zanim zdecydujesz o przepisie przejściowym — przeprowadź analizę intertemporalną

Analiza może prowadzić do ustanowienia przepisu przejściowego albo do świadomego pozostawienia bezpośredniego działania prawa nowego.

01

### STOSUNKI

Co powstało pod działaniem prawa dotychczasowego i trwa po zmianie?

02

### POSTĘPOWANIA

Czy są sprawy w toku i co z czynnościami dokonanymi przed zmianą?

03

### PRAWA I OBOWIĄZKI

Czy istnieją prawa, obowiązki albo kompetencje ukształtowane wcześniej?

04

### PRAWO NOWE

Jaki skutek wywoła wobec tych sytuacji bezpośrednie zastosowanie prawa nowego?

05

### EKSPEKTATYWY

Czy istnieją maksymalnie ukształtowane ekspektatywy wymagające ochrony?

06

### INTERESY W TOKU

Czy adresat rozpoczął pod rządami starego prawa przedsięwzięcie rozłożone w czasie?

07

### AKTY / DOKUMENTY

Co dzieje się z decyzjami, dokumentami i aktami wykonawczymi powstałymi pod rządami starego prawa?

08

### DECYZJA

Czy wystarczy prawo nowe, czy potrzebna jest wyraźna reguła przejściowa?

**Rezultatem analizy może być przepis przejściowy — albo świadoma decyzja, że nie jest potrzebny.**

## Przepisy dostosowujące: jak uruchomić nowy reżim prawny?

Aktualny § 35 ZTP: dostosowanie adresatów, pierwsza realizacja nowych obowiązków oraz reorganizacja instytucjonalna

### PRZEJŚCIOWE

Jakie prawo stosować do sytuacji ukształtowanych wcześniej?

### DOSTOSOWUJĄCE

Jak adresaci i instytucje mają przejść do nowego reżimu prawnego?

### EPIZODYCZNE

Jakie rozwiązanie ma obowiązywać tylko przez określony czas?

**Nie pytamy tylko: „jakie prawo stosować?”. Pytamy także: „kto, co, do kiedy i pierwszy raz kiedy ma zrobić?”.**

**Dostosowanie = czynności adresatów + pierwsza realizacja obowiązków + ciągłość instytucji, kompetencji i zasobów.**

# Analiza dostosowania do nowej ustawy: adresaci i instytucje

§ 35 ZTP 2026 • nie tylko sukcesja organów, lecz także pierwsze dostosowanie adresatów

## 1. ADRESACI

Kto musi dostosować działalność, dokumenty, wpisy, zezwolenia albo systemy?

## 2. PIERWSZE OBOWIĄZKI

Kiedy i w jaki sposób po raz pierwszy wykonuje się nowy obowiązek?

## 3. INSTYTUCJE

Czy nowy organ lub jednostka może działać od pierwszego dnia?

## 4. MIENIE I DOKUMENTACJA

Kto przejmuje prawa, zobowiązania, dokumentację i zasoby?

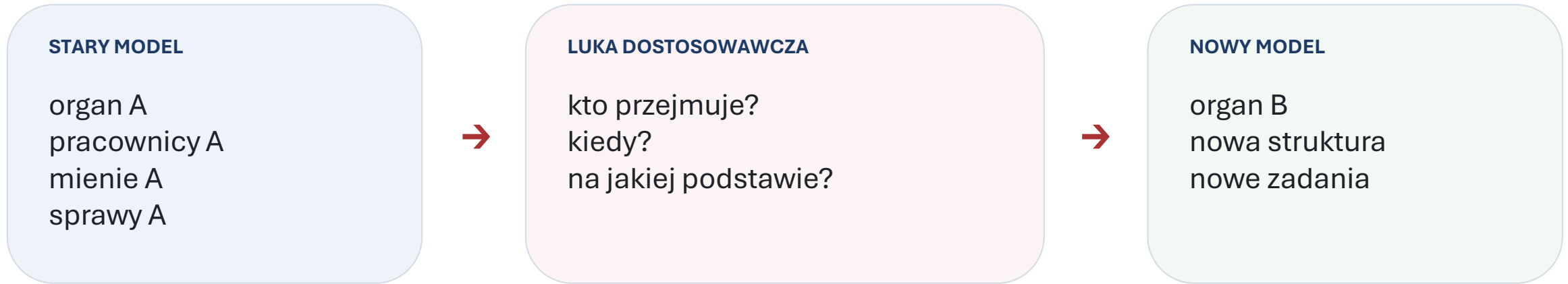
## 5. PIERWSZE CZYNNOŚCI

**Kto i w jakim terminie powołuje organ, nadaje statut, przekazuje akta albo uruchamia system?**

**Dobra regulacja dostosowująca zapewnia realne przejście do nowej ustawy — po stronie adresata i po stronie państwa.**

## Ustawa tworzy nowy model, ale nie buduje drogi do jego uruchomienia

Typowy błąd: regulacja docelowa jest kompletna, a dzień wejścia w życie — nie



**Brak norm potrzebnych do uruchomienia instytucji może być równie poważny jak wadliwa norma.**

## Kazus: System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR)

Kazus graniczny: formalnie przepis przejściowy, funkcjonalnie — ciągłość wykonywania kompetencji

### CZYM JEST STIR?

System wykorzystywany w mechanizmie przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych.

### CO NAS INTERESUJE?

Możliwość wykonywania przez administrację skarbową czynności związanych z blokadą rachunku.

### GDZIE POWSTAŁ PROBLEM?

W przepisie zachowującym dotychczasowy akt wykonawczy tylko w określonym zakresie.

**Formalnie: przepis przejściowy dotyczący aktów wykonawczych. Funkcjonalnie: problem ciągłości wykonywania kompetencji.**

**Nie badamy technologii STIR. Badamy, czy po zmianie prawa organ nadal miał podstawę prawną do zastosowania blokady rachunku.**

## STIR: co dokładnie stało się z podstawą prawną blokady rachunku?

Kluczowe jest ograniczenie zakresu zachowania dotychczasowego aktu wykonawczego

**Dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowano tylko „w zakresie zadań, o których mowa w art. 86g–86ia” Ordynacji podatkowej.**

- |   |                           |                                                                                                                |
|---|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | <b>ZACHOWANIE AKTU</b>    | Rozporządzenie nie zostało zachowane bezwarunkowo — ustawodawca ograniczył zakres jego dalszego obowiązywania. |
| 2 | <b>PORÓWNANIE ZAKRESU</b> | Wskazane przepisy nie obejmowały całego obszaru zadań potrzebnego do wykonywania blokady rachunków.            |
| 3 | <b>PYTANIE O PODSTAWĘ</b> | Jeżeli czynność nie mieści się w zachowanym zakresie, trzeba wskazać inną skuteczną podstawę działania organu. |

**Nie wystarczy ustalić, że akt wykonawczy „zachowuje moc”. Trzeba ustalić: w jakim zakresie i dla jakiej czynności.**

## STIR: od błędu w przepisie przejściowym do blokady rachunku przedsiębiorcy

WSA w Warszawie z 21.10.2022 r., III SA/Wa 2206/22 utrzymany w mocy wyrokiem NSA z 30.06.2023 r., I FSK 254/23

### STAN FAKTYCZNY

Naczelnik UCS blokuje rachunki spółki: najpierw na 3 dni, następnie na 3 miesiące.

### SPÓR PRAWNY

Czy organ dysponował skuteczną podstawą do korzystania z instrumentu blokady?

### OCENA WSA

Przepis przejściowy nie zachował rozporządzenia w zakresie zadań związanych z blokadą rachunków.

**BŁĄD ZAKRESU → PROBLEM PODSTAWY KOMPETENCYJNEJ → INGERENCJA W SYTUACJĘ MAJĄTKOWĄ**

**Sednem nie jest STIR, lecz mechanizm: przepis przejściowy może przesądzić o legalności działania organu.**

## STIR: jak powinna przebiegać analiza ciągłości podstaw prawnych?

5 pytań kontrolnych:

- |   |                     |                                                                                                |
|---|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | USTAWA              | Czy po zmianie ustawy nadal istnieje kompetencja organu?                                       |
| 2 | AKT WYKONAWCZY      | Czy rozporządzenie potrzebne do wykonania zadania nadal obowiązuje?                            |
| 3 | PRZEPIS PRZEJŚCIOWY | Czy zachowuje akt wykonawczy w potrzebnym zakresie i czasie?                                   |
| 4 | KONKRETNA CZYNNOŚĆ  | Czy zachowany zakres obejmuje właśnie tę czynność organu?                                      |
| 5 | ORGAN               | Czy właściwy organ może na tej podstawie skutecznie wydać rozstrzygnięcie lub podjąć czynność? |

**Nie sprawdzamy tylko jednego przepisu. Sprawdzamy ciągłość podstaw prawnych potrzebnych do wykonania konkretnej kompetencji.**

## Pierwszy dzień nowego organu: gdzie najczęściej powstaje luka?

Modelowe pytania kontrolne:

**Kto wykonuje kompetencję do czasu pierwszego powołania?**

Kto zwołuje pierwsze posiedzenie?

**Od kiedy biegnie pierwsza kadencja?**

Kto przekazuje akta i w jakim terminie?

Czy dotychczasowe pełnomocnictwa pozostają skuteczne?

**Czy pierwszy statut lub regulamin musi być gotowy przed rozpoczęciem działania organu?**

**Przepis dostosowujący powinien rozwiązywać problemy pierwszego uruchomienia — nie zastępować stałych przepisów ustrojowych.**

## Lista kontrolna : przepisy dostosowujące według § 35 ZTP

10 pytań przed zamknięciem projektu wymagającego dostosowania adresatów albo instytucji:

**1. Czy wiadomo, którzy adresaci muszą dostosować działalność do nowych wymogów?**

2. Czy określono czynności dostosowawcze i termin ich wykonania?

3. Czy wiadomo, kiedy po raz pierwszy wykonuje się nowy obowiązek?

4. Czy rozstrzygnięto los spraw, dokumentów, uprawnień i czynności w toku?

5. Czy wiadomo, kto wykonuje zadania od dnia wejścia ustawy w życie?

**6. Czy określono sytuację pracowników i osób pełniących funkcje?**

7. Czy rozwiązano pierwsze powołanie, pierwszą kadencję, pierwszy statut albo regulamin?

**8. Czy wiadomo, kto przejmuje mienie, zobowiązania, dokumentację i systemy?**

9. Czy przepisy przejściowe i dostosowujące są ze sobą zsynchronizowane?

**10. Czy w dniu wejścia w życie nie powstaje luka organizacyjna, kompetencyjna albo wykonawcza?**

## Na końcu ustawy rozstrzygamy o granicach jej obowiązywania

§ 38 ZTP • trzy funkcje, trzy różne operacje normatywne

### UCHYLENIE

Co ma zostać usunięte  
z systemu prawa?

### UTRATA MOCY

Czy i kiedy ustawa albo  
wskazane jej przepisy mają  
przestać obowiązywać?

### WEJŚCIE W ŻYCIE

Od kiedy nowa regulacja  
ma obowiązywać?

PIERWSZE PYTANIE DO UCZESTNIKÓW

## Czy wszystko, co znajduje się na końcu ustawy, jest „przepisem końcowym”?

**Nie. § 38 ZTP zamyka katalog: uchylenie → utrata mocy → wejście w życie.**

## Kwalifikacja przepisów zamieszczanych w końcowej części ustawy

§ 38 ZTP: najpierw funkcja przepisu, potem jego miejsce i kolejność

**Projektodawca zamieścił na końcu ustawy cztery regulacje. Zakwalifikuj każdą z nich i wskaż właściwą kolejność przepisów końcowych.**

**A**

„Traci moc ustawa z dnia ...”

**B**

„Przepisy art. 18–23 tracą moc z dniem 31 grudnia 2028 r.”

**C**

„Dotychczasowy dyrektor pełni funkcję do dnia powołania dyrektora na podstawie niniejszej ustawy.”

**D**

„Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”

**Pytania: 1. Które z przepisów A–D są przepisami końcowymi w rozumieniu § 38 ust. 1 ZTP? 2. Który przepis należy zakwalifikować inaczej — i dlaczego? 3. W jakiej kolejności powinny zostać zamieszczone przepisy końcowe?**

## Cała ustawa ma zostać usunięta z systemu. Jaką formułę należy zastosować?

§ 40 ust. 1 ZTP • odróżniamy derogację całego aktu od uchylania jego poszczególnych jednostek redakcyjnych

### ZAŁOŻENIE

**Nowa ustawa kompleksowo zastępuje dotychczasową ustawę z dnia 15 września 2026 r. o ...**

### WARIANT A

**„Uchyla się ustawę z dnia 15 września 2026 r.  
o ...”**

### WARIANT B

**„Traci moc ustawa z dnia 15 września 2026 r.  
o ...”**

### PYTANIA

1. Który wariant jest zgodny z § 40 ust. 1 ZTP?
2. Kiedy zamiast formuły „traci moc” stosujemy polecenie „uchyla się”?
3. Czy tytuł „ustawa o uchyleniu ustawy...” wpływa na brzmienie przepisu uchylającego?

## „Tracą moc przepisy sprzeczne z niniejszą ustawą” — kto ma ustalić zakres derogacji?

§ 39 ZTP • zasadą jest wyczerpujące wskazanie ustaw usuwanych z systemu

### PROJEKT

**„Tracą moc dotychczasowe przepisy sprzeczne z niniejszą ustawą.”**

### PROJEKTODAWCA

Nie identyfikuje wprost aktów, które mają utracić moc.

### ADRESAT / ORGAN

Musi samodzielnie ustalić, które wcześniejsze przepisy są „sprzeczne”.

### § 39 UST. 1 ZTP

Wymaga co do zasady wyczerpującego wymienienia uchylanych ustaw.

### PYTANIE

**Czy taka klauzula jest zawsze niedopuszczalna? Jeżeli nie — jaki wyjątkowy przypadek przewiduje § 39 ust. 2 ZTP?**

## Nowa ustawa przejmuje większość dotychczasowej materii. Jak zachować część dotychczasowej regulacji?

Problem: derogacja całej ustawy z wyjątkiem kilku przepisów czy zmiana ustawy dotychczasowej?

**ZAŁOŻENIE**      Nowa ustawa reguluje niemal całą dotychczasową materię, ale rozdział 8 starej ustawy ma nadal obowiązywać.

### WARIANT A

**„Traci moc ustawa z dnia ...,  
z wyjątkiem rozdziału 8.”**

### WARIANT B

**Dotychczasowa ustawa pozostaje w systemie;  
przepisem zmieniającym uchyla się zbędne jednostki i  
odpowiednio porządkuje jej zakres.**

### PYTANIA

1. Który wariant odpowiada § 41 ZTP?
2. Dlaczego konstrukcja „traci moc, z wyjątkiem...” jest problematyczna?
3. Co trzeba sprawdzić poza samym uchyleniem przepisów?

# Ustawa została uchwalona dla jednego wydarzenia. Czy po jego zakończeniu powinna nadal obowiązywać?

Ustawa z 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Światowych Dni Młodzieży

## PRZEDMIOT USTAWY

**Szczególne rozwiązania organizacyjne i prawne związane z wydarzeniem odbywającym się w 2016 r.**

## CO ZAWIERAŁ PRZEPIS KOŃCOWY?

Regułę wejścia ustawy w życie — bez odrębnego przepisu określającego dzień utraty jej mocy.

## PYTANIE SYSTEMOWE

Czy związek ustawy z czasowym wydarzeniem wystarczy, aby po jego zakończeniu akt przestał obowiązywać?

## ZADANIE

**Oceń, czy w takim przypadku należało rozważyć przepis o utracie mocy. Jakie ryzyko powstaje, gdy ustawa epizodyczna pozostaje formalnie w systemie bez końcowej daty obowiązywania?**

## Czy okres *vacatio legis* można liczyć od dnia podpisania ustawy?

Art. 3.

**„Ustawa wchodzi w życie po 7 dniach od dnia podpisania.”**

### PROSZĘ OCENIĆ KONSTRUKCJĘ PRZEPISU

- 1 Jakie zdarzenie prawne powinno wyznaczać początek biegu *vacatio legis*?
- 2 Czy wadliwość przepisu wynika z przyjęcia terminu 7-dniowego?
- 3 Jak należałoby zredagować przepis, jeżeli skrócenie *vacatio legis* jest uzasadnione?

**Najpierw ustalamy prawidłowy punkt odniesienia. Dopiero potem oceniamy długość *vacatio legis*.**

# 14 dni? Przy nowych obciążeniach przedsiębiorców punktem wyjścia może być 6 miesięcy

Art. 68b Prawa przedsiębiorców • szczególna reguła dla projektów ustaw

## REGUŁA

Jeżeli projekt ustawy określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, a przepisy zwiększają obciążenia regulacyjne przedsiębiorców → wejście w życie nie wcześniej niż po 6 miesiącach od ogłoszenia.

## ODSTĄPIENIE OD 6 MIESIĘCY

- 1) ważny interes publiczny
- 2) konieczność implementacji lub wykonania prawa UE

## OBOWIĄZEK UZASADNIENIA

Jeżeli projektodawca korzysta z wyjątku, w uzasadnieniu projektu musi przedstawić przyczyny odstąpienia.

## KAZUS

Projekt nakłada na przedsiębiorców nowy obowiązek sprawozdawczy i przewiduje wejście w życie po 14 dniach od ogłoszenia. Jakie trzy pytania trzeba zadać przed zaakceptowaniem przepisu końcowego?

## Krótki okres *vacatio legis* nie zawsze oznacza naruszenie art. 2 Konstytucji

TK, wyrok z 30 października 2007 r., K 14/07 • ocena zawsze wymaga uwzględnienia konkretnego kontekstu

### REGULACJA

Zmiana Kodeksu pracy dotycząca dnia wolnego za święto przypadające w innym dniu niż niedziela.

### ZARZUT

Zbyt krótki okres na zmianę organizacji czasu pracy i dostosowanie sytuacji pracodawców.

### KONTEKST

Projekt był wcześniej publicznie znany; praktyczne skutki regulacji miały wystąpić później.

### PYTANIE DO UCZESTNIKÓW

**Czy sama liczba dni wystarcza do oceny konstytucyjności okresu *vacatio legis* — czy trzeba badać również rzeczywistą możliwość dostosowania się adresatów?**

**TK nie stwierdził naruszenia art. 2 Konstytucji, choć rozwiązania nie uznał za wzorcowe z punktu widzenia ochrony zaufania.**

## Czy późniejsze zastosowanie instytucji wymaga późniejszego wejścia przepisu w życie?

§ 44 ust. 3 ZTP • zróżnicowanie terminów nie powinno naruszać spójności ani komunikatywności ustawy

### ZAŁOŻENIE

**Ustawa ma wejść w życie 1 kwietnia. Nowy wzór deklaracji ma być stosowany dopiero do rozliczeń dotyczących okresów rozpoczynających się 1 sierpnia.**

### WARIANT A

Wyłączyć przepis dotyczący nowego wzoru z ogólnego terminu i przewidzieć jego wejście w życie 1 sierpnia.

### WARIANT B

Ustawa wchodzi w życie 1 kwietnia, a odrębny przepis określa zdarzenia lub stany rzeczy, do których nowy wzór stosuje się od 1 sierpnia.

### PYTANIE

**Który wariant jest właściwszy, jeżeli rozbijanie terminów wejścia w życie zmniejszałoby komunikatywność ustawy?**

## Jeden przepis zmieniający — dwa terminy wejścia w życie

Art. 68 pkt 18 lit. d ustawy „Aktywny rodzic” zmieniał organ odwoławczy w art. 67 ust. 7b ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

**ART. 88 PKT 1**

**art. 68 pkt 18**

**wejście w życie: dzień następujący po ogłoszeniu  
→ 13 czerwca 2024 r.**

**ART. 88 PKT 4**

**art. 68 pkt 18 lit. d**

**wejście w życie: 1 stycznia 2026 r.**

**PYTANIE DO  
UCZESTNIKÓW**

**Kiedy weszła w życie lit. d — 13 czerwca 2024 r. czy 1 stycznia 2026 r.?**

**To nie jest drobna kolizja redakcyjna: od odpowiedzi zależy, który minister jest organem odwoławczym.**

## Co właściwie zmienia art. 68 pkt 18 lit. d?

Zmiana nie dotyczy świadczenia ani przestanek programu — zmienia organ właściwy do rozpoznania odwołania.

**DOTYCHCZAS**

**WOJEWODA**

↓ odwołanie

**minister właściwy do spraw finansów publicznych**

**PO ZMIANIE**

**WOJEWODA**

↓ odwołanie

**minister właściwy do spraw rodziny**

**Dlaczego termin ma znaczenie?**

Jeżeli „stary” organ utraciłby właściwość już 13 czerwca 2024 r., trzeba umieć wskazać organ właściwy dla odwołań dotyczących programów z okresu przejściowego.

**Reguła: przy zmianie właściwości organu zawsze pytaj o sprawy „na styku” starego i nowego prawa.**

## Art. 83 staje się kluczem do odczytania art. 88

Art. 83 wiąże nowe brzmienie art. 67 ust. 7b z programami ogłoszonymi po 1 stycznia 2026 r.

**ART. 83** nowe brzmienie art. 67 ust. 7b ma zastosowanie do decyzji dotyczących programów ogłoszonych po 1 stycznia 2026 r.

13 VI 2024

31 XII 2025

1 I 2026

**programy ogłoszone do 31 XII 2025**

→ minister właściwy do spraw finansów publicznych  
(dotychczasowy organ odwoławczy)

**programy ogłoszone po 1 I 2026**

→ minister właściwy do spraw rodziny

**Art. 88 pkt 4 wymienia razem art. 68 pkt 18 lit. d i art. 83 — to mocny argument, że miały tworzyć jeden mechanizm temporalny.**

# Dlaczego nie można poprzestać na literalnym odczytaniu pkt 1?

Przyjęcie, że lit. d skutecznie zmieniła organ już 13 czerwca 2024 r., prowadziłoby do poważnego problemu systemowego.

## 1. LITERALNIE

pkt 1 obejmuje art. 68 pkt 18, a więc także lit. d

## 2. SYSTEMOWO

pkt 4 wyodrębnia lit. d i łączy ją z art. 83

## 3. FUNKCJONALNIE

trzeba uniknąć okresu, w którym nie da się ustalić organu odwoławczego

### SKUTEK ODRZUCONEJ INTERPRETACJI

ryzyko luki w zakresie organu odwoławczego dla decyzji dotyczących programów ogłoszonych między 13 czerwca 2024 r. a 31 grudnia 2025 r.

**Wniosek: wykładnia pozwala odtworzyć rozwiązanie, ale nie usuwa błędu legislacyjnego w art. 88.**

## Jeden mechanizm temporalny powinien dawać jedną odpowiedź

Kazus łączy przepisy końcowe, przejściowe i zmianę właściwości organu.

**1 KONTROLA WYJĄTKÓW** czy ta sama jednostka redakcyjna nie została objęta więcej niż jednym terminem wejścia w życie?

**2 POWIĄZANIA MERYTORYCZNE** czy przepis zmieniający i przepis określający jego zastosowanie w czasie wchodzą w życie razem?

**3 CIĄGŁOŚĆ WŁAŚCIWOŚCI** czy dla każdej kategorii spraw da się wskazać organ właściwy przed i po zmianie?

**4 SPRAWY „NA STYKU”** jakie kryterium rozdziela stary i nowy reżim: data programu, decyzji, wszczęcia czy odwołania?

**PUENTA** Przepis o wejściu w życie nie jest technicznym dodatkiem. Może przesądzać o właściwości organu i skuteczności całej procedury odwoławczej.

## „Wchodzi w życie...” i jednocześnie „z mocą obowiązującą od...”

**§ 4.** „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa ... z mocą obowiązującą od 1 marca 2024 r.”

- 1** Ile momentów temporalnych wyznacza ten przepis?
- 2** Czy „wejście w życie” i „uzyskanie mocy obowiązującej” można tu traktować jako dwa niezależne zdarzenia?
- 3** Jeżeli zamiarem prawodawcy było późniejsze stosowanie nowych zasad — jak należało to skonstruować?

**ZADANIE:** najpierw zrekonstruuj skutek przepisu. Nie poprawiaj go jeszcze redakcyjnie.

# Retroakcja korzystna dla podatników — ale niekorzystna dla gmin

Elektrownie wiatrowe • ustawa z 7 czerwca 2018 r. • TK, wyrok z 22 lipca 2020 r., K 4/19

## MECHANIZM

**Ustawa ogłoszona w 2018 r. nadała wybranym zmianom moc wsteczną od 1 stycznia 2018 r.**

### PODATNICY

Zmiana prowadziła do zmniejszenia obciążenia podatkiem od nieruchomości dotyczącym elektrowni wiatrowych.

### GMINY

Zmniejszenie podstawy opodatkowania oznaczało obniżenie dochodów własnych gmin.

### PROBLEM KONSTYTUCYJNY

Czy korzyść jednej grupy może uzasadnić retroakcję, jeżeli jej koszt ponosi inny podmiot publiczny?

## PYTANIE DO UCZESTNIKÓW

**Jakie wartości i interesy trzeba zważyć, zanim zaakceptujemy formułę „z mocą od dnia...”?**

## K 4/19: nie wykazano wartości konstytucyjnej uzasadniającej retroakcję

TK, wyrok z 22 lipca 2020 r. • art. 17 pkt 2 ustawy z 7 czerwca 2018 r.

### SENTENCJA

**Retroaktywne wprowadzenie wskazanych zmian było niezgodne z zasadą nieretroaktywności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.**

#### 1. PRAWO DANINOWE

Zmiana definicji bezpośrednio wpływała na wysokość podatku od nieruchomości — obszar wymagający szczególnej ostrożności.

#### 2. BRAK KONIECZNOŚCI

Nie wykazano, że nadanie zmianom mocy od 1 stycznia 2018 r. było konieczne do ochrony innej wartości konstytucyjnej.

#### 3. SKUTEK DLA GMIN

Retroakcja obniżała dochody gmin; korzyść podatników nie eliminowała negatywnego skutku dla JST.

### REGUŁA

**§ 51 ZTP wskazuje sposób redakcji skutku wstecznego. Nie stanowi samoistnej podstawy do odstąpienia od zasady *lex retro non agit*.**

# System nie jest jeszcze gotowy. Jak powiązać jego wdrożenie z wejściem ustawy w życie?

Kazus: System Rejestracji Psów Służbowych • § 46 ZTP

## STAN FAKTYCZNY

**Ustawa wymaga działającego systemu teleinformatycznego. W dniu uchwalania ustawy nie można jeszcze wskazać pewnej daty jego gotowości.**

### 1. ZDARZENIE

Jak precyzyjnie określić zdarzenie, z którym ustawa wiąże wejście w życie?

### 2. KOMUNIKAT

Kto i w jakim dzienniku urzędowym ma podać dzień wdrożenia do wiadomości?

### 3. WYPRZEDZENIE

Jak zapewnić adresatom czas między ogłoszeniem komunikatu a uruchomieniem nowego reżimu?

## ZADANIE

**Zredaguj dwa przepisy:**

- 1. przepis o urzędowym ogłoszeniu dnia wdrożenia systemu;**
- 2. przepis o wejściu ustawy w życie.**

**Pamiętaj, że przepis umożliwiający wydanie komunikatu musi zacząć obowiązywać wcześniej.**

# Dowody osobiste z odciskami palców: rzeczywisty mechanizm wejścia w życie przez komunikat

Ustawa z 14 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw

## ART. 3a — KOMUNIKAT

**Minister właściwy do spraw informatyzacji, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ogłasza w Dzienniku Ustaw komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wydawanie dowodów z odciskami palców.**

### ZDARZENIE

wdrożenie konkretnie opisanych rozwiązań technicznych

### URZĘDOWE OGŁOSZENIE

komunikat w Dzienniku Ustaw

### MINIMUM CZASU

komunikat co najmniej 14 dni przed dniem wdrożenia

## ART. 10

**Zasadnicza część ustawy wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie; przepisy potrzebne do uruchomienia tego mechanizmu otrzymują wcześniejsze terminy wejścia w życie.**

# Nowe rozporządzenie zastępuje dotychczasowe. Czy zawsze piszemy: „Traci moc rozporządzenie...”?

§ 126 ZTP • najpierw badamy los przepisu upoważniającego i poprzedniego aktu wykonawczego

## ZAŁOŻENIE

**Projektujemy nowe rozporządzenie dotyczące tej samej materii co rozporządzenie dotychczasowe.**

### WARIANT A

Przepis upoważniający nie został zmieniony i nadal obowiązuje; nowe rozporządzenie wydaje ten sam organ.

### WARIANT B

Ustawa zmieniła albo uchylła przepis upoważniający; stare rozporządzenie utraciło moc na podstawie samego prawa.

### WARIANT C

Ustawa odroczyła utratę mocy dotychczasowego rozporządzenia do dnia wejścia w życie nowego aktu wykonawczego.

## PYTANIE

**W którym wariantcie nowe rozporządzenie powinno zawierać przepis uchylający? W których przypadkach właściwy jest odnośnik przy przepisie o wejściu w życie?**

## Ustawa jeszcze nie obowiązuje. Czy rozporządzenie można już wydać?

Aktualne brzmienie ZTP • punktem odniesienia jest dzień wejścia w życie ustawy upoważniającej

### 1 WRZEŚNIA

ogłoszenie ustawy zawierającej  
przepis upoważniający

### 15 WRZEŚNIA

planowane wydanie rozporządzenia

### 1 PAŹDZIERNIKA

wejście w życie ustawy

#### ZAŁOŻENIE

**Rozporządzenie ma wykonać przepis upoważniający zamieszczony w tej ustawie. Projekt przewiduje wejście rozporządzenia w życie 20 września.**

#### PYTANIA

1. Czy rozporządzenie można wydać 15 września?
2. Czy może wejść w życie 20 września?
3. Jaki jest najwcześniejszy dopuszczalny dzień jego wejścia w życie?

## 10 pytań, które warto zadać przed oddaniem projektu

Przepisy końcowe są krótkie redakcyjnie, ale przesądzają o granicach obowiązywania prawa

### USTAWA

1. Czy prawidłowo zidentyfikowano akty, które mają utracić moc?
2. Czy nie próbujemy uchylić aktu, który już utracił moc z mocy prawa?
3. Czy regulacja czasowa wymaga przepisu o utracie mocy?
4. Czy termin wejścia w życie zapewnia odpowiedni czas na dostosowanie?
5. Czy ma zastosowanie art. 68b Prawa przedsiębiorców?

### RELACJE TEMPORALNE I AKTY WYKONAWCZE

6. Czy nie mylimy wejścia w życie z późniejszym stosowaniem?
7. Czy zróżnicowane terminy nie rozrywają zależności między normami?
8. Czy występuje skutek wsteczny — i czy jest konstytucyjnie uzasadniony?
9. Czy zdarzenie przyszłe / komunikat pozwala jednoznacznie ustalić datę?
10. Czy przeanalizowano los aktów wykonawczych po zmianie upoważnienia?

**Najpierw ustal skutek normatywny. Dopiero potem dobieraj formułę redakcyjną.**