

Piotr Czarny

Opinia prawna w sprawie tekstu jednolitego ustawy o ochronie przyrody¹

Legal opinion concerning consolidated text of the Nature Conservation Act: The subject of the considerations is Article 110 in connection with the Article 142 paragraph 2 of the Act on Used Electrical and Electronic Equipment, which should be regarded as a circumventing the principle of refraining from amending rules modifying other rules after the *vacatio legis* period. However the author claims that violation of basic principles of the legislative technique does not constitute a reason to omit certain rules in the consolidated text of an act, because such a text has only an editorial significance. Nevertheless an exception is a situation in which the given rule provision is recognized as legally ineffective. In case of Article 110 of the discussed Act, such situation did not occur, hence it must be held that there was no reason to omit this rule in the consolidated text of the Act.

Keywords: consolidated text | *vacatio legis* | principles of legislative technique

Słowa kluczowe: tekst jednolity ustawy | *vacatio legis* | zasady techniki prawodawczej

Doktor nauk prawnych, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.czarny@neostrada.pl.

Zagadnienia wstępne

Niniejsza opinia prawna dotyczy odpowiedzi na następujące pytania: „czy nowelizację zawartą w art. 110 ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym można uznać za dokonaną w sposób prawidłowy (zgodną z § 91 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej), mając na względzie jej uchwalenie i opublikowanie ustawy już po upływie *vacatio legis* ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz czy w razie uznania, że wspomniana nowelizacja narusza § 91 ust. 3 Zasad

¹ Opinia sporządzona 9 grudnia 2016 r. na zlecenie dyrektora Biura Legislacyjnego; BAS-WAU iP 2458/16.

techniki prawodawczej, naruszenie to uzasadnia jej nieuwzględnienie w przygotowywanym tekście jednolitym ustawy o ochronie przyrody”.

Postawione pytania łączą się ściśle z sytuacją, która powstała w wyniku podjętych w 2015 r. działań ustawodawczych zmieniających ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2013, poz. 627, ze zm.). W ustawie z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774) do ustawy o ochronie przyrody dodano m.in. art. 23a, w którym ust. 5 przewidywał, że: *projekt uchwały, o której mowa w ust. 1, w części dotyczącej wprowadzenia zakazów, wymienionych w art. 24a ust. 1a, wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy* (art. 9 pkt 7). Kwestia, o jakie zakazy tutaj chodziło, nie jest istotna z punktu widzenia tematu niniejszej opinii. Ważne jest natomiast stwierdzenie, że zacytowany wcześniej przepis był oczywiście legislacyjnie wadliwy, ponieważ we wprowadzonym wówczas do ustawy o ochronie przyrody art. 24a nie było ust. 1a. Tak oznaczony ustęp dodano natomiast do art. 24. Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. miała stosunkowo długą *vacatio legis*, wchodziła bowiem w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 14). Ponieważ Dziennik Ustaw, w którym ją ogłoszono, wydany został w dniu 10 czerwca 2015 r., datą wejścia ustawy w życie był 11 września 2015 r.

Usunięcie wspomnianej wcześniej „usterki legislacyjnej” nastąpić miało w przepisach ustawy z 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. poz. 1688). Według art. 110 tej ustawy: *W ustawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774) w art. 9 w pkt 7 w art. 23a ust. 5 otrzymuje brzmienie: „5. Projekt uchwały, o której mowa w ust. 1, w części dotyczącej wprowadzenia zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a, wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy”*.

Chodziło więc w istocie tylko o to, aby odesłanie do art. 24a ust. 1a zastąpić prawidłowym odesłaniem do art. 24 ust. 1a. Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym została ogłoszona w dniu 23 października 2015 r. i generalnie miała wejść w życie 1 stycznia 2016 r. Jednak art. 110 stanowił wyjątek i zgodnie z art. 142 pkt 2 wchodził w życie z dniem 10 września 2015 r.

Jak łatwo zauważyć, oznaczało to, że art. 110 ustawy z 11 września 2015 r. miał zacząć obowiązywać (wejść w życie) w dniu wcześniejszym niż dzień jego ogłoszenia (dzień wydania Dziennika Ustaw, w którym ogłoszona została ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym). Jednocześnie nietrudno stwierdzić, że data 10 września 2015 r. nie została wskazana przypadkowo, był to bowiem ostatni dzień *vacatio legis* ustawy z 24 kwietnia 2015 r., a zatem także zawartych w niej przepisów zmieniających ustawę o ochronie przyrody.

Opisana wyżej sytuacja wywołuje wątpliwości co do tego, jakie jest obecnie rzeczywiste brzmienie art. 23a ust. 5 ustawy o ochronie przyrody. O tym, że problem ma charakter realny, świadczą mogą różnice, jakie w sformułowaniu

treści tego przepisu występują w powszechnie dostępnych bazach obowiązujących aktów prawnych. W tekście ujednoliconym w Internetowym Systemie Aktów Prawnych (ISAP) prowadzonym przez Kancelarię Sejmu przepis ten uwzględnia treść art. 110 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym², natomiast w systemie informacji prawnej LEX przeczytać można wersję ustaloną w ustawie z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, chociaż w samej tej ustawie podana treść art. 9 pkt 7 uwzględnia zmianę dokonaną w art. 110 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, a jako datę wejścia w życie zmiany podaje się 10 września 2015 r.

Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

Przytoczone na początku opinii pytania sygnalizują problem zgodności opisanych wcześniej działań prawodawczych z § 91 ust. 3 zasad techniki prawodawczej – określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. Należy zacytować w całości § 91 w wersji obowiązującej przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 5 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. poz. 1812; dalej: ZTP), a ze względów temporalnych miarodajnej dla odpowiedzi na pierwsze pytanie. Stwierdzał on w ust. 1, że: *nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę*. Ustęp 2 dopuszczał odstępstwo od tej zasady, zgodnie z jego treścią: *jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo nowelizować te przepisy w okresie ich vacatio legis*. Z kolei ust. 3 precyzował, co oznacza „zmiana w okresie *vacatio legis*” stwierdzał bowiem, że: *nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej*. Obecnie § 91 ma nieco inną treść, ale ponieważ stosowna zmiana weszła w życie dnia 1 marca 2016 r., nie ma ona zastosowania do sytuacji zaistniałych w 2015 r.

Jak wynika z wcześniejszych ustaleń art. 9 ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu miał niewątpliwie charakter przepisu zmieniającego inną ustawę, a konkretnie ustawę o ochronie przyrody. Oczywiście jest więc, że jego zmiana podlegać powinna regułom zawartym w § 91 ZTP. Jednocześnie zauważyć można, że z punktu widzenia oceny zaistniałej sytuacji istotne znaczenie ma interpretacja pojęcia „wprowadzenia w życie nowelizacji przepisów zmieniających”.

² [Http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130000627](http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130000627) [dostęp: 2 grudnia 2016 r.].

Przed analizą tego zagadnienia konieczne jest jednak nawiązanie do przesłanek (*ratio legis*) tego przepisu. W literaturze stwierdza się, że: *regulacja zawarta w § 91 wynika ze szczególnego charakteru prawnego i skutków przepisów nowelizujących. (...) przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują (zob. np. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 149). Z tego powodu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. § 91 ust. 1 i § 93 ust. 4 ZTP). W szczególności uchylenie przepisów zmieniających lub uchylających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata). Tylko uchylenie przepisów zmieniających bądź uchylających w okresie ich *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku*³.

Inaczej mówiąc, zakaz wynikający z § 91 ZTP ma nie tylko charakter „porządkowy” i ustanawia pewną konwencję redagowania przepisów, ale nawiązuje ściśle do wspomnianego wcześniej szczególnego charakteru przepisów zmieniających i ich „jednorazowego skutku prawnego”. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego.

Należy jednak zauważyć, że § 91 ZTP nie oznacza ograniczenia swobody ustawodawcy we wprowadzeniu zmian w treści przepisów merytorycznych, a jedynie wskazuje, w jaki sposób tego dokonywać w przypadku „kolejnych zmian” konkretnych jednostek redakcyjnych tekstu prawnego. Po wejściu w życie przepisu zmieniającego nowelizacji poddać trzeba po prostu przepis zmieniany.

Odnosząc te poglądy do opisanej wcześniej sytuacji faktycznej, stwierdzić można byłoby, że art. 110 ustawy o zużytym sprzęcie choć dokonał zmiany art. 9 pkt 7, to zmiana ta stanowiła nieskuteczną nowelizację art. 23 ustawy o ochronie przyrody. Stwierdzenie to opiera się na dwóch argumentach. Jak napisał G. Wierczyński: *Przepis o wejściu w życie, który stanowi, że dany akt normatywny wchodzi w życie z datą wcześniejszą niż dzień ogłoszenia, jest: 1) fizycznie niemożliwy do realizacji (...), 2) niezgodny z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Prowadzi to do wniosku, że rozwiązanie takie jest prawnie niedopuszczalne. Prawodawca ani nie jest w stanie, ani nie jest uprawniony, by wstecznie wymagać przestrzegania i stosowania ustanowionych przez siebie norm prawnych*⁴. Po drugie, zauwa-

³ G. Wierczyński, Teza 1 do § 91 zasad techniki prawodawczej [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, 2016, LEX.

⁴ G. Wierczyński, Teza 1 do § 51 zasad techniki prawodawczej, *ibidem*.

żyć należy, że zgodnie z § 51 ust. 1 ZTP: *Przepisowi o wejściu ustawy w życie, który nadaje moc wsteczną ustawie albo jej poszczególnym przepisom, można nadać brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie ..., z mocą od dnia ...” albo „Ustawa wchodzi w życie ..., z tym że art. ... z mocą od dnia ...”, albo „Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie z dniem ..., z mocą od dnia ...”.* Rozumieć to należy w ten sposób, że prawodawca nie dopuszcza możliwości „prostej” retroaktywności, tj. nadania ustawie mocy wstecznej przez określenie daty wejścia jej w życie wcześniejszej niż dzień ogłoszenia. W opisanej sytuacji nie zastosowano jednak redakcji wskazanej w § 51 ZTP, a moment wejścia przepisu w życie ustalony został na dzień wcześniejszy niż dzień ogłoszenia (czyli dzień, w którym przepis taki „faktycznie” mógł wejść w życie).

W kwestii zgodności art. 110 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym z § 91 ZTP, stwierdzić należy, że czysto formalnie rzecz ujmując wymagania zawarte w tym przepisie zostały zachowane. Dopuszczał on bowiem w 2015 r. nowelizację przepisów zmieniających pod dwoma warunkami, które musiały być spełnione łącznie. Po pierwsze, nowelizacja taka służyć powinna wyeliminowaniu rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy. Jak wspomniano w art. 9 pkt 7 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu był obciążony błędem legislacyjnym. Art. 23a ust. 5 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu nadanym przez ten przepis byłby bowiem normą pustą. Nie miałyby zastosowania do żadnej sytuacji faktycznej, bowiem odsyłał do nieistniejącej jednostki redakcyjnej tekstu ustawy. Z uwagi na oczywistość tej usterki można tu mówić o jej rażącym charakterze.

Po drugie, nowelizacja przepisu zmieniającego mogła być dokonana w okresie *vacatio legis*, a mówiąc dokładniej oznaczało to, że musiała zostać „wprowadzona w życie” przed dniem jego wejścia w życie. Wydaje się, że pojęcie „wprowadzenie w życie” należy traktować jako uzyskanie (nabranie) mocy obowiązującej, a więc właściwie synonim wejścia w życie. Jak stwierdza się w literaturze: *Dodatkowo, zgodnie z § 91 ust. 3 z.t.p., nowelizację ustawy nowelizującej można wprowadzić w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Pamiętać zatem należy, aby ustawa zmieniająca ustawę nowelizującą wchodziła w życie przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej*⁵. Oznacza to, że w opisanej wcześniej sytuacji w sensie czysto formalnym spełniona została również druga przesłanka dopuszczalności zmian przepisów zmieniających. Zgodnie z treścią art. 142 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym nowelizacja art. 9 pkt 7 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu miała

⁵ M.M. Dębska, *Komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej* [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, 2013, Lexis Nexis, [online].

wejść w życie 10 września 2015 r., a więc w ostatnim dniu *vacatio legis* tego drugiego przepisu. Zasady techniki prawodawczej nie wprost stwierdzają, że zmiany przepisów nowelizujących winny być uchwalone i ogłoszone w okresie *vacatio legis*. To, że zmiana przepisu nowelizującego ogłoszona została – jak wspomniano – w dniu 23 października 2015 r., a zatem po 11 września 2015 r., nie stanowiło więc wprost naruszenia założenia zawartego w § 91 ZTP.

Jeśli chodzi o datę uchwalenia przez Sejm ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, to sama w sobie nie ma ona znaczenia z punktu widzenia przestrzegania zasad techniki prawodawczej. Zasady te regulują bowiem (ogólnie rzecz biorąc) sposób formułowania przepisów prawa, nie obejmują zaś kwestii proceduralnych. Jak bowiem wynika z art. 14 ust. 5 ustawy z 8 czerwca 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. 2002, poz. 392, ze zm.) zasady techniki prawodawczej określają w szczególności *sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych*. Z tego punktu widzenia sama data uchwalenia ustawy może mieć oczywiście pośrednie znaczenie dla sposobu formułowania przepisów, nie może jednak przesądzać o niedopuszczalności określonych czynności w zakresie postępowania ustawodawczego, w szczególności uchwalenia ustawy. Jeżeli więc § 91 ust. 2 ZTP stwierdza, że tylko wyjątkowo można znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis*, to nie można interpretować tego postanowienia w sposób rozszerzający i odnosić go do dokonywania poszczególnych czynności w ramach procedury tworzenia prawa.

To, że dochowano wyraźnych wymogów formalnych wskazanych w § 91 ZTP, nie przesądza, że wszystko odbyło się w sposób prawidłowy. Przepis ten – jak już wspomniano – wiąże się bowiem z pewnymi szczególnymi cechami przepisów zmieniających, a jego właściwy sens ujawnia się dopiero przy uwzględnieniu zasady niedziałania prawa wstecz, a konkretnie wynikającego z niej generalnego zakazu tworzenia „fikcji prawnej” w postaci obowiązywania w danym czasie przepisu, który faktycznie nie był jeszcze, z uwagi na datę wydania (ogłoszenia), elementem systemu prawa. Choć § 91 ZTP nie posługuje się pojęciem ogłoszenia nowelizacji przepisów zmieniających, to wydaje się oczywiste, że prawodawca „domyślnie” wykluczył opisaną w zdaniu poprzednim sytuację. Rzecz wydaje się bowiem tak oczywista, że nie wymaga w tym miejscu osobnego podkreślenia. Należy tylko przypomnieć, że art. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 296, ze zm.) wyraźnie wskazuje, że akty normatywne (a więc i ustawy) wchodzą w życie w określonym terminie po dniu ogłoszenia, a wyjątkowo dniem wejścia ich w życie może być dzień ogłoszenia. Z kolei art. 5 tej ustawy dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, ale nie przewiduje możliwości wejścia takiego aktu w życie przed momentem ogłoszenia. Paragraf 91 ZTP traktowany

być może jako pewna konkretyzacja tych zasad odnosząca się do szczególnego charakteru przepisów zmieniających. Stąd w opisanym wcześniej sytuacji mówić można o obejściu § 91 ZTP. Jednym z celów tego przepisu była bowiem konkretyzacja zasady niedziałania prawa wstecz w odniesieniu do przepisów zmieniających. Natomiast rozwiązanie przyjęte w art. 142 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, choć – jak wskazano – formalnie zgodne z § 91 ZTP doprowadziło do tego, aby w praktyce ten cel nie został zrealizowany. Taką sytuację określa się mianem obejścia prawa.

Dodatkowo zauważyć należy, że sposób sformułowania art. 142 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym okazał się niezgodny z § 51 ZTP. Niezależnie bowiem od zastosowanej metody technicznolegislacyjnej, która nie jest przewidziana w tym przepisie regulującym sposób nadawania przepisom wstecznej mocy obowiązującej, zwrócić należy uwagę, że w odniesieniu do przepisów zmieniających mamy nieco inne reguły ewentualnego zastosowania § 51. Jak stwierdza się w literaturze: *Powyższe rozważania na temat nadawania przepisom „wstecznej mocy obowiązującej” nie odnoszą się do przepisów zmieniających. Są to tzw. metaprzepisy i jedną z ich cech szczególnych jest to, że one same w sobie nie podlegają „stosowaniu” w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: „to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony”. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy nakazujące stosowanie tych przepisów (tym bardziej, jeśli chodzi o stosowanie z wsteczną mocą obowiązującą). W aktach zmieniających można zastosować przepis przejściowy, nakazujący zastosowanie norm wyrażonych w zmienianych przepisach do stanów sprzed jego wejścia w życie, ale w takiej sytuacji w przepisie przejściowym (a nie w przepisie o wejściu w życie) określa się zakres zastosowania przepisów zmienianych w ich nowym brzmieniu, a nie zakres zastosowania przepisów zmieniających⁶. Stąd też mówić można również o obejściu tego przepisu zasad techniki prawodawczej.*

Opisana wcześniej sytuacja, będąca podłożem pytań sformułowany na początku opinii, była jednak przede wszystkim oczywistym przykładem działania prawa wstecz. Zasada *lex retro non agit*, choć niewyrażona wprost w Konstytucji, stanowi niekwestionowany element zasady państwa prawnego. Niezależnie od tego art. 88 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Na jego podstawie w literaturze przedmiotu (z powołaniem się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego) stwierdza się wyraźnie, że: *w świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji*

⁶ G. Wierczyński, Teza 6 do § 51 zasad techniki prawodawczej [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, 2016, LEX.

*RP akt normatywny nigdy nie może rozpocząć obowiązywania (wejść w życie) w dniu poprzedzającym dzień jego ogłoszenia, [a] akt retroaktywny może zacząć obowiązywać najwcześniej w dniu jego ogłoszenia*⁷.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, stwierdzić należy, że regulację prawną zawartą w art. 110 w związku z art. 142 pkt 2 ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym uznać należy za nieprawidłową z punktu widzenia § 91 w związku z § 51 ZTP, a konkretnie za obejście wyrażonej w nich zasady niedokonywania zmian przepisów zmieniających po *vacatio legis*. Powstaje zatem problem podniesiony w drugim pytaniu, a mianowicie, jaki jest wpływ takiej oceny na sporządzenie tekstu jednolitego ustawy o ochronie przyrody.

Z wielu powodów samo naruszenie zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu z 20 czerwca 2002 r. nie może stanowić podstawy nieuwzględnienia określonych, przyjętych niezgodnie z nimi, przepisów ustawy w tekście jednolitym. Po pierwsze, zasady techniki prawodawczej określone zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, a jest to akt niższej rangi w systemie źródeł prawa niż ustawa. Choć jest to akt powszechnie obowiązujący, to ranga ta oznacza, że sam ustawodawca może w konkretnych sytuacjach dokonywać odstępstw od niego. Mogą to być również odstępstwa dorozumiane. Po drugie (co wydaje się decydujące), istotny jest charakter prawny tekstu jednolitego. Można przyjąć, że: *Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoliconego, czyli takiego tekstu aktu normatywnego, na który naniesiono wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednolicenia włącznie*⁸. Konsekwencją tego faktu jest zakres działań, które podejmować powinien organ sporządzający tekst jednolity. Złożyć należy, że: *Rola organu sporządzającego tekst jednolity ma charakter wyłącznie redakcyjny – organ ten jest obowiązany do ustalenia, jakie brzmienie przyjęły przepisy ustawy w wyniku kolejnych jej nowelizacji, a następnie do zredagowania aktualnego tekstu tej ustawy (...)* Trafnie ujął to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r., III SA/Wr 404/06, CBOSA: *„tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza, jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego*⁹. Sporządze-

⁷ M. Wiącek, Teza 25 do art. 88 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, Komentarz. Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 96.

⁸ G. Wierczyński, Teza 1 do art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, 2016, LEX.

⁹ G. Wierczyński, Teza 1 do § 107 zasad techniki prawodawczej [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, 2016, LEX.

nie tekstu jednolitego nie jest zatem nie tylko aktem stanowienia prawa, nie jest też aktem kontroli zgodności ustawy (poszczególnych przepisów ustawy) z Konstytucją, innymi ustawami czy też zasadami techniki prawodawczej.

Nie ma też generalnie możliwości dokonywania w tekście jednolitym korekty rozwiązań prawnych, ma on być wyłącznie odzwierciedleniem (odtworzeniem) obowiązującego w określonej dacie rzeczywistego stanu prawnego. Generalnie bowiem do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, a od tej zasady są tylko dwa wyjątki:

- możliwość uwzględnienia utraty mocy danego przepisu, która nie wynika z przepisów zmieniających, przez pominięcie przedmiotowego przepisu w tekście jednolitym, jeżeli na podstawie przepisu późniejszego można ustalić to w sposób niewątpliwy (§ 105 ZTP),
- możliwość wprowadzenia zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, jeżeli zmiany te mają charakter wyłącznie formalny (§ 107 ZTP).

Oczywiste jest, że w analizowanej w niniejszej opinii sytuacji nie ma zastosowania § 105 ZTP. W tym przepisie chodzi bowiem o tzw. milczące uchylenie. Natomiast pod pojęciem zmian wyłącznie formalnych rozumie się takie zmiany, które: *nie powodują jakiegokolwiek zmiany treści normatywnych wyrażonych w danym przepisie, a jedynie aktualizują sposób jego sformułowania*¹⁰. Ta aktualizacja dotyczy jednak kwestii językowych i systematycznych, więc nie może podważać mocy obowiązującej określonych przepisów.

Jak z tego wynika, przy sporządzaniu tekstu jednolitego nie można zatem wprowadzać zmian, nawet takich, które wynikałyby z oczywistej sprzeczności przepisu ustawy z Konstytucją. Podstawą pominięcia musiałby być wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślić tu należy, że rola i kompetencje organu wydającego tekst jednolity jest „jakościowo” odmienna od roli Trybunału Konstytucyjnego i sądów. Z uwagi na związanie sędziów Konstytucją i ustawami mają oni wobec tekstów ustaw (w tym również ich tekstów jednolitych) kompetencje kontrolne, zarówno w zakresie samej treści, jak i trybu ich uchwalenia. Kompetencji takich nie ma Marszałek Sejmu, który ogłasza teksty jednolite ustaw. Nie wyklucza to oczywiście sytuacji, gdy dostrzeżona przy przygotowaniu tekstu jednolitego niekonstytucyjność przepisu zmieniającego stanie się podstawą wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

Tekst jednolity uwzględniać więc powinien aktualny i rzeczywisty formalny stan prawny. Z praktycznego punktu widzenia nie można całkowicie wy-

¹⁰ G. Wierczyński, Teza 5 do art. 107 zasad techniki prawodawczej [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, 2016, LEX.

kluczyc sytuacji, gdy wadliwość uchwalonych poprawnie pod względem proceduralnym i należycie ogłoszonych przepisów będzie miała wyjątkowo taki charakter, że z uwagi na cechy systemu prawa trzeba byłoby uznać działania prawodawcy za bezskuteczne. Nie wnikając w szczegóły, wskazać można na sytuację, gdy późniejsza ustawa dokonuje zmiany części przepisu, który na podstawie innych przepisów (lub orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) utracił moc obowiązującą (został uchylony). Stanowisko takie uzasadnić można na podstawie „uogólnionej” zasady, zgodnie z którą *impossibilium nulla obligatio est*. Z istoty rzeczy niemożliwa jest bowiem częściowa zmiana przepisu, który nie jest już w ogóle częścią systemu prawa.

Nawiązać tu należy do wcześniej powołanych poglądów, w myśl których wejście w życie określonego przepisu przed dniem jego ogłoszenia w prawie określony sposób „jest fizycznie niemożliwe do realizacji”, a akt normatywny może „zacząć obowiązywać najwcześniej w dniu jego ogłoszenia”. Z uwagi na szczególny charakter przepisów zmieniających przyjąć można, że ich nowelizacja już po wejściu w życie jest prawnie nieskuteczna, przepis zmieniający wywiera bowiem „jednorazowy” skutek prawny w postaci wprowadzenia zmiany do innego przepisu i po zaistnieniu tego skutku jego moc „wygasa”, a więc traci moc obowiązującą. Oznaczałoby to, że niemożliwa jest jego późniejsza zmiana.

Wydaje się jednak, że do tego rodzaju sytuacji zastosować należałoby przez analogię § 105 ZTP i stwierdzić, że nieuwzględnienie przepisu w tekście jednolitym może mieć miejsce, jeśli w sposób niewątpliwy można ustalić, że nowelizacja przepisu zmieniającego była „bezskuteczna”.

Gdyby zatem art. 110 ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym wchodził w życie po 11 września 2015 r., to byłyby podstawy do nieuwzględnienia zmian, które wprowadzał w tekście jednolitym ustawy o ochronie przyrody. Jednak wyraźne (choć oczywiście retroaktywne) rozstrzygnięcie ustawodawcze wprowadziło ten przepis do porządku prawnego w momencie, kiedy przepis zmieniający, tj. art. 9 pkt 7 wspomnianej wcześniej ustawy z 24 kwietnia 2015 r., nie wszedł jeszcze w życie. Powoduje to, że nie został on jeszcze „skonsumowany”, a zatem z tego punktu widzenia nie ma podstaw do nieuwzględniania jego treści w tekście jednolitym ustawy o ochronie przyrody.

Niezależnie od zasygnalizowanych wcześniej problemów terminologicznych, dotyczących sposobu nadania przepisom skutków retroaktywnych stwierdzić należy, że to jednoznaczne normatywnie rozstrzygnięcie ustawodawcze zawarte w art. 142 pkt 2 ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznymi elektronicznym trudno kwestionować jako „niemożliwe” czy też formalnie „bezskuteczne”. Po pierwsze, pamiętać trzeba, że – ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu – zasada niedziałania prawa wstecz odnosi się w pierwszej kolejności do prawnej oceny i skutków zdarzeń wcześniejszych (zaistniałych wcześniej niż moment faktycznego wejścia normy do systemu prawnego). Nie można stwierdzić, że naruszenie tej zasady jest „niemożliwe” z uwagi na cechy syste-

mu prawa. W historii występowały bowiem, również w Polsce (czasem nawet daleko idące), odstępstwa od niej. Z zakazu określonych czynności prawnych nie wynika automatycznie, że są one faktycznie „bezskuteczne”. Po drugie, zakaz retroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego (bezwzględne). W wyjątkowych sytuacjach można wprowadzać od niego wyjątki. Ocena ich dopuszczalności jest trudna, ale nie można z góry wykluczyć, że oczywisty błąd ustawodawcy może ją uzasadniać. Istotna jest również kwestia skutków takiego odstępstwa. Czasem wskazuje się, że rozwiązania korzystne dla adresatów norm prawnych podlegają innej ocenie niż rozwiązania „bardziej rygorystyczne”. Z uwagi na to nie można w sposób niewątpliwy stwierdzić, że rozwiązanie zawarte w art. 142 pkt 2 było prawnie nieskuteczne – choć są oczywiście poważne przesłanki dla takiego stwierdzenia z uwagi na zasygnalizowaną wcześniej sprzeczność z art. 2 i art. 88 Konstytucji. Jednak sporządzenie tekstu jednolitego nie jest formą, aby dokonywać ustaleń w tym zakresie.

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić należy, że z uwagi na charakter tekstu jednolitego oraz zakres kompetencji organu go sporządzającego nie wydaje się uzasadnione pominięcie treści art. 110 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym w przygotowywanym obecnie tekście jednolitym ustawy o ochronie przyrody. Istotnie, regulacja w nim zawarta wprowadzona została do ustawy zmienianej z mocą wsteczną, a więc w sposób niewątpliwie wadliwy, jednak przygotowanie i ogłoszenie tekstu jednolitego nie jest procedurą, w której można byłoby dokonywać oceny poprawności regulacji prawnej. Nie ma zaś dostatecznych podstaw, aby uznać art. 142 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym za „niewątpliwie bezskuteczny”.

Podsumowanie

W podsumowaniu przedstawić należy wnioski wynikające z dokonanej wyżej analizy.

- Regulację prawną zawartą w art. 110 w związku z art. 142 pkt 2 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym uznać należy za obejście § 91 w związku z § 51 ZTP, a konkretnie wyrażonej w nich zasady niedokonywania zmian przepisów zmieniających po *vacatio legis*. Formalnie rzecz biorąc nie było to jednak naruszenie tej zasady, ponieważ wspomniany art. 110 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym miał – zgodnie z art. 142 pkt 2 tej ustawy – wejść w życie w ostatnim dniu *vacatio legis* przepisu zmieniającego, tj. art. 9 pkt 7 ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.
- W analizowanej sytuacji istota problemu leży zatem nie tyle w naruszeniu zasad techniki prawodawczej, ile w sprzeczności art. 142 pkt 2 ustawy o zu-

żyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym z art. 88 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji. Z uwagi bowiem na to, że ustawa o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym ogłoszona została w Dzienniku Ustaw w dniu 23 października 2015 r., a art. 142 pkt 2 przewidywał wejście w życie jej art. 110 w dniu 10 września 2015 r., to mamy do czynienia z tzw. wstecznym działaniem prawa. Jednak w takiej sytuacji podstawą do stwierdzenia, iż zmiana przepisów wprowadzona w art. 110 tej ustawy była „nieskuteczna prawnie”, musiałoby być orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność art. 142 pkt 2 ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym z Konstytucją RP.

- Naruszenie zasad techniki prawodawczej (nawet zasad podstawowych) samo w sobie nie może prowadzić do nieuwzględnienia określonych przepisów rangi ustawowej w tekście jednolitym ustawy. Instytucja tekstu jednolitego nie ma bowiem na celu kontroli treści ustawy, ale ma wyłącznie znaczenie redakcyjne. Nie można zatem w toku sporządzania tekstu jednolitego dokonywać żadnych ocen w zakresie zgodności przepisów ustaw z zasadami techniki legislacyjnej, jak również kontroli zgodności prawa z Konstytucją RP. Stąd też „zmięnię normatywną” wynikającą z art. 110 w związku z art. 142 pkt 2 ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym należy uwzględnić w tekście jednolitym ustawy o ochronie przyrody, której art. 110 dotyczył.
- Co prawda, z uwagi na szczególny charakter przepisów zmieniających przyjąć można, że ich nowelizacja już po wejściu w życie jest prawnie „nieskuteczna”, przepis zmieniający wywiera bowiem „jednorazowy” skutek prawny w postaci wprowadzenia zmiany do innego przepisu i po zaistnieniu tego skutku jego moc „wygasa”. Gdyby zatem art. 110 ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym wchodził w życie po 10 września 2015 r., to byłyby podstawy do nieuwzględnienia zmian, które wprowadzał w tekście jednolitym ustawy o ochronie przyrody. Jednak wyraźne (choć oczywiście retroaktywne) rozstrzygnięcie ustawodawcze wprowadziło ten przepis do porządku prawnego w momencie, kiedy przepis zmieniający, tj. art. 9 pkt 7 wspomianej wcześniej ustawy z 24 kwietnia 2015 r., nie został jeszcze „skonsumowany”. Oznacza to, że nie ma dostatecznych podstaw do nieuwzględniania treści art. 110 ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym w tekście jednolitym ustawy o ochronie przyrody. Przyjąć należy, że aby nie uwzględnić określonych przepisów zmieniających w tekście jednolitym, konieczne jest ustalenie, że niewątpliwie były one „nieskuteczne”. Przede wszystkim z uwagi na to, że zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego, w sytuacji analizowanej w opinii nie można tego stwierdzić.