



Michał Gajewski
mgr
Uniwersytet Warszawski
e-mail: MJGajewski95@gmail.com
ORCID: 0000-0002-8326-5906



Wpływ przepisów epizodycznych na praktykę specustaw

Streszczenie

Celem niniejszej publikacji jest analiza wpływu wprowadzenia przepisów epizodycznych do *Zasad techniki prawodawczej* w 2015 roku na praktykę tzw. specustaw. Na potrzeby badań przyjęto, że specustawa jest to ustawa wprowadzająca stan nadzwyczajny w systemie prawa przez zawieszenie obowiązywania przepisów prawnych zawartych w aktach normatywnych ogłoszonych w dzienniku urzędowym i niederogowanych. Definicja ta jest bardzo bliska przepisom epizodycznym, różni się jedynie brakiem wymogu tymczasowości odstępstwa.

Posługując się metodą dogmatycznoprawną i prostymi metodami statystycznymi, przeprowadzono analizę liczby uchwalonych specustaw w poszczególnych kadencjach Sejmu, rozkładu wnioskodawców oraz przyrostu liczbowego specustaw poszczególnych typów (np. inwestycyjne, pomoc podmiotom strategicznym). Analiza doprowadziła do wniosku, że wprowadzenie przepisów epizodycznych do *Zasad techniki prawodawczej* nie ograniczyło w żaden sposób praktyki specustaw, a wręcz przyczyniło się do jej rozwoju, o czym świadczy chociażby decyzja o skoncentrowaniu ustawodawstwa, którego celem jest walka z pandemią COVID-19, właśnie w specustawie, która opiera się na przepisach epizodycznych.

Słowa kluczowe: legislacja incydentalna, przepisy epizodyczne, specustawa, *Zasady Techniki Prawodawczej*, prawotwórstwo

Wprowadzenie

Przepisy epizodyczne zostały oficjalnie wprowadzone do *Zasad techniki prawodawczej*¹ (dalej ZTP) nowelizacją² z 2015 roku, która weszła w życie 1 marca 2016 roku. Należy jednak zauważyć, że przepisy spełniające wymogi (cechy) przepisów epizodycznych istniały i były wykorzystywane na długo przed nowelizacją ZTP. Mowa tu o polskiej praktyce legislacyjnej uchwalania tzw. specustaw, która sięga początku XXI wieku.

Specustawy najczęściej były uzasadniane szczególnymi warunkami i koniecznością ingerencji w istniejący system prawa, który okazywał się niewydolny w sytuacjach nadzwyczajnych, tłumaczonych m.in. imposybilizmem prawnym czy też zbyt skomplikowanymi wymogami proceduralnymi, uniemożliwiającymi „sprawne” osiągnięcie obranego celu. Bliskość formy i metody regulacji specustaw i przepisów epizodycznych pozwala na wskazanie, że istnieje pewna ciągła praktyka legislacyjna. Dlatego też nie powinno dziwić to, iż w sytuacji pandemii COVID-19 ustawodawca, rezygnując z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej czy stanu wyjątkowego, niejednokrotnie sięgał po przepisy epizodyczne i konstrukcję specustaw. W efekcie wprowadził stan nadzwyczajny w systemie prawa, nie wprowadzając go w systemie politycznym.

Po pięciu latach od wprowadzenia przepisów epizodycznych do polskiego porządku prawnego zasadne jest postawienie pytania, czy zmieniły one w jakikolwiek sposób praktykę polskich specustaw i jakiego rodzaju skutki wywołały w polskim systemie prawnym. Na początek analizie poddane będą regulacje zawarte w ZTP. Dalej, za pomocą metody dogmatyczno-prawnej i prostych metod statystycznych, przeprowadzona zostanie analiza liczby uchwalonych specustaw w poszczególnych kadencjach Sejmu, a także rozkładu wnioskodawców oraz przyrostu liczbowego specustaw poszczególnych typów. Celem analiz będzie wskazanie wpływu przepisów epizodycznych dodanych do ZTP na dotychczasową praktykę specustaw.

1 Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

2 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. poz. 1812).

Przepisy epizodyczne w Zasadach Techniki Prawodawczej

Kluczowym przepisem w tej materii jest § 29a ZTP, w którym sformułowano definicję legalną przepisów epizodycznych: „W przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony”³. Możemy zatem wskazać dwie cechy, które konstytuują tak zdefiniowany przepis epizodyczny: 1) wyraźnie określony okres obowiązywania; 2) wprowadzenie odstępstwa od obowiązujących przepisów.

Najwięcej kontrowersji budzą odstępstwa od przepisów obowiązujących w systemie prawa. To właśnie one są podstawowym kryterium odróżnienia przepisów epizodycznych od znanych od dziesięcioleci przepisów okresowych. W języku prawniczym istnieją trzy sposoby rozumienia tych ostatnich: rozumienie potoczne – jako ustawa uchwalona na określony okres czasu, rozumienie doktrynalne – zbliżone do *sunset legislation*, czy wreszcie wywiedzione z § 52 ZTP:

Przepis określający termin utraty mocy obowiązującej ustawy albo jej poszczególnych przepisów zamieszcza się tylko w przypadku, gdy ustawa albo jej poszczególne przepisy mają obowiązywać w ograniczonym czasie; utratę mocy obowiązującej ustawy albo jej poszczególnych przepisów można uzależnić od wystąpienia zdarzenia przyszłego tylko w przypadku, gdy termin jego wystąpienia można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej⁴.

Temat ustaw okresowych nie będzie dalej szczegółowo rozwijany, jednak odróżnianie poszczególnych form legislacji incydentalnej⁵ jest kluczowe dla odpowiedniego użycia danej formy oraz wprowadzenia ograniczeń korzystania z niej. Niewątpliwie forma legislacji incydentalnej obejmuje zarówno przepisy epizodyczne, jak i okresowe i oznacza wprowadzanie do systemu prawa uregulowań, których cechą nie jest ich stałość, lecz tymczasowość.

3 § 29a załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

4 § 52 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

5 „Legislacja incydentalna to forma legislacji zmieniająca zakres funkcjonowania instytucji prawnej bądź procedur gwarantujących jej status i funkcjonowanie, określonych obowiązującym ustawodawstwem, poprzez zawieszenie na określony okres części aktów czy przepisów prawnych ją konstytuujących i wprowadzenie na jej miejsce przepisów lub aktów o charakterze tymczasowym – podlegających autoderogacji mocą klauzuli, w której ustawodawca określa jej przyszłość. Forma ta może obejmować także wprowadzenie na określony czas nowych przepisów bądź całościowych aktów prawnych, dla materii wcześniej nienormowanej przez prawo”, zob. M.J. Gajewski, *Legislacja incydentalna*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 3 (105), s. 59–75.

Kolejny przepis rozdziału 4a § 29b ZTP zawiera techniczne normy wskazujące, jak oznaczać termin utraty mocy obowiązującej – ten przepis nie budzi większych wątpliwości poza możliwością uzależnienia utraty mocy od pewnego zdarzenia przeszłego, co podnosiła Rada Legislacyjna w swojej opinii do projektu nowelizacji⁶. Najbardziej powszechną praktyką w tym zakresie było przed 2004 rokiem uzależnianie wejścia określonych ustaw czy części przepisów prawnych od wejścia Polski do Unii Europejskiej. Praktyka ta zmierzała do odsunięcia na możliwie maksymalny okres efektywnej harmonizacji prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich. Była następstwem lobbingu grup interesu lub odsunięciem w czasie kosztów państwa, gdy uchwalane ustawy wymagały tworzenia nowych instytucji czy kosztownych procedur.

Z kolei § 29c ZTP daje możliwość tworzenia ustaw epizodycznych, to jest odrębnych ustaw o charakterze epizodycznym. W tego rodzaju ustawie przepisy epizodyczne traktowane są jako przepisy merytoryczne. W przypadku gdy stanowią jedynie część „klasycznej” ustawy, powinny być umieszczone w rozdziale grupującym przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe.

Opisane powyżej paragrafy wyczerpują uregulowanie przepisów epizodycznych w ZTP. Podsumowując, można stwierdzić, że 1) przepisy epizodyczne zawieszają czasowo obowiązywanie innych przepisów; 2) należy wyraźnie określić datę ich obowiązywania; 3) mogą stać się fundamentem całościowej ustawy epizodycznej. Zasadnicze znaczenie ma jednak odpowiedź na pytanie, jak tego rodzaju przepisy funkcjonują w polskiej rzeczywistości społecznej – jakie pełnią funkcje nie tylko w systemie prawnym, lecz także w systemie społecznym i czy te funkcje powinny być regulowane w ZTP.

W ZTP nie istnieją żadne ograniczenia możliwości przedłużenia obowiązywania przepisów epizodycznych. Wprowadzono, jak już wspomniano, dyrektywę jasnego i precyzyjnego wyznaczenia dnia wygaśnięcia mocy obowiązującej, ale na tym poprzestano. Ten stan rzeczy należy ocenić negatywnie. Może to prowadzić do obchodzenia obowiązującego prawa i tworzenia równoległych regulacji prawnych, a w efekcie do fragmentaryzacji systemu prawa. Zważywszy na charakter przepisów epizodycznych i ich doniosłych prawnie skutków, możemy wyobrazić sobie dwa sposoby rozwiązania tego problemu. Pierwszy, idealistyczny (zakładający samograniczenie racjonalnego ustawodawcy), polegałby na całkowitym zakazie przedłużania obowiązywania już raz uchwalonych przepisów epizodycznych. Drugi, minimalistyczny, wprowadzałby wymóg oceny funkcjonowania, debaty i decyzji

⁶ Rada Legislacyjna, *Opinia o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa 2015.

o przedłużeniu przed utratą mocy obowiązywania. Przyjęcie takiej formuły przybliżyłoby rodzime przepisy epizodyczne do stosownego w kręgu państw anglosaskiej kultury prawnej *sunset legislation*.

Drugą pominiętą kwestią jest konieczność merytorycznego uzasadnienia wprowadzenia przepisów epizodycznych. Ich wprowadzenie nie jest uzależnione od spełnienia jakichkolwiek warunków (np. takich jak w przypadku pilnych projektów ustaw). W ZTP nie ma jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych. Przepisy epizodyczne można zatem stosować w każdej możliwej dziedzinie regulacji, na każdym poziomie aktów normatywnych. Możliwa jest więc sytuacja krańcowa, w której fundamentalne dla obywateli uprawnienia mogą zostać zawieszane na podstawie projektu poselskiego niepodlegającego żadnej procedurze konsultacyjnej i niezawierającego Oceny Skutków Regulacji. Można wyobrazić sobie wiele innych rozwiązań w tej materii. Postulat, aby wyłącznie Rada Ministrów wyposażona w profesjonalne narzędzia (jak Rządowe Centrum Legislacji) i podlegająca kontroli Sejmu mogła korzystać z przepisów epizodycznych nie wydaje się nadmiernym ograniczeniem. Odrębnej dyskusji wymaga natomiast kwestia, czy opisany powyżej stan swoistego legislacyjnego imperializmu nie jest następstwem braku jakiegokolwiek formy ustawodawstwa delegowanego dla rządu i monistycznego polskiego systemu źródeł prawa.

Wprowadzenie zakazu stosowania przepisów epizodycznych w stosunku do prawa podatkowego (materii niezwykle delikatnej z punktu widzenia obywatela) może być kolejnym postulatem. Są to jedynie przykłady stworzone na potrzeby chwili, jednak należałoby zastanowić się, czy forma przepisów epizodycznych może być stosowana do każdego celu wyznaczonego przez każdego z inicjatorów procesu legislacyjnego. Takie przepisy w obecnej formie powinny zostać poddane ograniczeniom zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. Dostrzegał to w licznych wyrokach Trybunał Konstytucyjny, gdy zajmował się specustawami. W uzasadnieniach wyroków wielokrotnie podkreślał, że tego rodzaju „droga na skróty” ustawodawcy powinna stanowić ostateczność w osiągnięciu nadrzędnego celu publicznego⁷. Co więcej, sama Rada Legislacyjna w przywoływanej już opinii do projektu nowelizacji ZTP zaznaczała, że przepisy epizodyczne powinny stanowić *ultima ratio*⁸. Oczywiście niezwykle trudnym zadaniem byłoby sformułowanie tego twierdzenia w języku prawnym ZTP, natomiast całkowite przemilczenie

7 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. akt K 9/12 (OTK-A 2012/11/136).

8 Rada Legislacyjna, op. cit.

tego problemu wydaje się niewłaściwe, zważywszy na charakter i skutki dla systemu prawa, które niosą ze sobą przepisy epizodyczne.

Ostatnia uwaga dotyczy kwestii czysto technicznej, ale ważnej z punktu widzenia przejrzystości i dostępu do prawa. Chodzi o brak zdefiniowania formuły językowej, która wprowadzałaby tymczasowe odstępstwa od obowiązujących już przepisów. Badając specustawy, można wyróżnić kilka używanych w tym celu zwrotów:

1. Nie stosuje się przepisów ustawy...
2. Nie naruszają przepisów ustawy...
3. Nie stosuje się przepisów o...
4. Obowiązują do dnia...
5. Wygasają z dniem...
6. Traci moc z dniem...

Brak jednolitej praktyki znacznie utrudnia identyfikację przepisów epizodycznych oraz wyszukiwanie w elektronicznych bazach prawniczych ustaw, które zawierałyby takie przepisy.

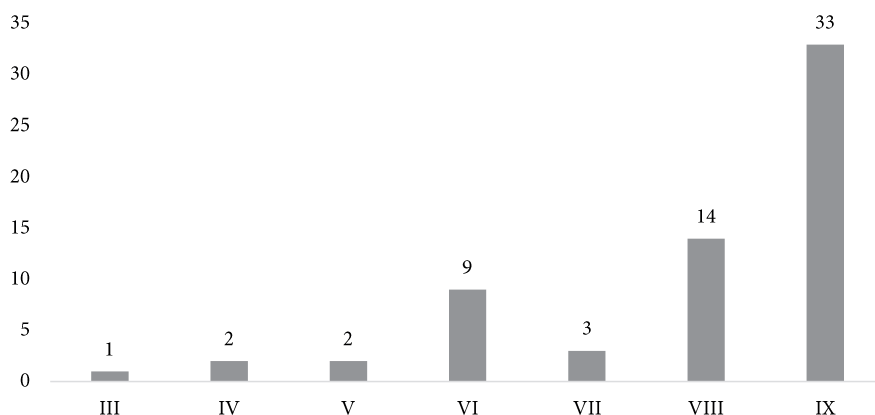
Kolejnym punktem będzie analiza praktyki funkcjonowania specustaw zarówno przed, jak i po wprowadzeniu przepisów epizodycznych do ZTP. Analiza ta pozwoli na wykazanie efektywności przepisów epizodycznych w polskim ustawodawstwie oraz odpowiedź na pytanie, czy powołanie do życia przepisów epizodycznych miało wpływ na specustawy.

Praktyka specustaw

W latach 1997–2019 uchwalono trzydzieści jeden specustaw. Ich identyfikacja nie jest łatwa ze względu na brak jasnych kryteriów, niejasny jest też zakres pojęcia specustawy nadawany przez dziennikarzy. Odnotowania wymaga, że termin ten nie występuje w języku prawnym. Na potrzeby badań przyjęto, że specustawa to ustawa wprowadzająca stan nadzwyczajny w systemie prawa poprzez zawieszenie obowiązywania przepisów prawnych zawartych w aktach normatywnych ogłoszonych w dzienniku urzędowym i niederogowalnych. Jak widać definicja ta jest bardzo bliska przepisom epizodycznym – różni się jedynie brakiem wymogu tymczasowości odstępstwa. Należy z całą mocą podkreślić, że niektóre specustawy nie mają określonej w przepisach końcowych daty utraty mocy obowiązującej. Coraz częściej spotykane są też sytuacje, w których przedłużany jest czas obowiązywania specustawy, co również budzi obawy. Obecnie dwadzieścia dwie specustawy

nadal pozostają częścią polskiego systemu prawnego, zawieszając przepisy prawa powszechnie obowiązującego⁹.

Z powodu przyjęcia powyższej definicji, na przyjętej liście znajdują się ustawy nie okrzyknięte w mediach mianem specustawy, jednak ich mechanizm i skutki są tożsame. Na wykresie przedstawiono, ile specustaw uchwalono w poszczególnych kadencjach Sejmu.



Wykres 1. Liczba uchwalonych specustaw w poszczególnych kadencjach Sejmu

Źródło: opracowanie własne.

Należy zwrócić uwagę, że Sejm VII kadencji był zdominowany przez te same partie co w VI kadencji, mimo to daje się zaobserwować znaczny spadek liczby specustaw. Po czteroletniej przerwie VII kadencji dopiero w VIII kadencji odżyła praktyka częstego rozwiązywania problemów specustawami. Najwięcej tego typu ustaw, bo aż 33, uchwalono w IX kadencji Sejmu. Jest to oczywiście wynik tzw. ustawodawstwa COVID-owego. W tym przypadku każda nowelizacja głównej specustawy o przeciwdziałaniu i zwalczaniu pandemii COVID-19¹⁰ powinna być traktowana jako odrębna specustawa ze względu na niespotykaną dotąd skalę zasięgu przedmiotowego i podmiotowego w każdej z tych nowelizacji. Może to być odczytywane jako kolejny przejaw nihilizmu prawnego lub może stanowić odpowiedź na problem tzw. imposybilizmu prawnego.

⁹ Stan prawny na dzień 15 lipca 2021 r.

¹⁰ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842 ze zm.).

Poprzednia kadencja wyróżniła się jednak pod względem wnioskodawców projektów. Inicjatorem 13 specustaw była Rada Ministrów. W kontekście wcześniejszych postulatów dotyczących przepisów epizodycznych była to zmiana pozytywna. Abstrahując od konstytucyjności samych założeń i skutków specustaw, należy wyrazić zadowolenie, że w VIII kadencji Sejmu władza wykonawcza nie korzystała równie często jak wcześniej z przyspieszonej ścieżki poselskiej, czyli tzw. by-passowania ustaw¹¹. Niestety wśród 33 specustaw uchwalonych w IX kadencji Sejmu związanych z pandemią COVID-19 aż 6 było projektami poselskimi. Należy podkreślić po raz kolejny, że w tak delikatnych kwestiach jedynie Rada Ministrów posiada odpowiednie zaplecze do regulacji. Przykładowo, tak ważna z punktu widzenia zarówno państwa, jak i obywateli ustawa o lotniskach pożytku publicznego¹² powinna być przedmiotem szczególnie pogłębionych i starannych badań i konsultacji, jakie gwarantuje regulamin pracy Rady Ministrów. Tak się jednak nie stało – jest to jedna ze specustaw, która została formalnie zainicjowana przez grupę posłów.

Na początku wprowadzane specustawy najczęściej miały na celu znaczące przyspieszenie i usprawnienie procesów inwestycyjnych w zakresie infrastrukturalnym. Z czasem polski ustawodawca decydował się korzystać z tego rodzaju ustaw do rozwiązywania także innych problemów. Można tu mówić o takich działaniach, jak pomoc podmiotom o szczególnym znaczeniu dla państwa¹³, walka z kryzysem ekonomicznym na rynku pracy¹⁴, zwalczanie skutków powodzi¹⁵ czy nawet próba zwalczania strajku Związku Nauczycielstwa Polskiego¹⁶. Najnowszą kategorią spe-

11 A. Dudzińska, *System Zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 89–92.

12 Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1079).

13 Zob. np. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1696).

14 Zob. ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. z 2009 r., poz. 1035) i ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 1291).

15 Zob. ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. poz. 835 i 993); ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 484 i 784); ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2021r., poz. 379).

16 Zob. ustawa z dnia 25 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2019 r., poz. 761). Na marginesie można dodać, że jest to najszybciej uchwalona specustawa w historii – cały proces legislacyjny od wniesienia projektu do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw trwał mniej niż 48 godzin.

custaw, która faktycznie pojawiła się już po nowelizacji ZTP w 2016 roku i stanowi pewnego rodzaju *novum*, są ustawy służące do organizacji wydarzeń, stanowiące już stałą praktykę (jedynie na marginesie można zauważyć, że tylko przez krótki czas od ogłoszenia tzw. konferencji bliskowschodniej nie pojawiła się kolejna specustawa¹⁷) – kolejna, czwarta tego typu ustawa jest obecnie procedowana w Sejmie¹⁸.

Powstaje pytanie, czy nowe specustawy, z których większość można dzisiaj nazywać ustawami epizodycznymi, gwarantują większą ochronę praw obywatelskich. Niestety, analiza przepisów nie pozwala na takie stwierdzenie. Można, co prawda, mówić o pewnej poprawie w niektórych kwestiach, nadal jednak większość wątpliwości doktryny nie została rozwiana. Dobrym odzwierciedleniem tej tezy będzie przykład ochrony prawa do sądu i sprawiedliwego procesu.

Najczęściej podnoszoną kwestią w tej materii jest zróżnicowanie sytuacji podmiotów zainteresowanych w procesie wyznaczania lokalizacji inwestycji budowlanej – szczególnie w systemie powiadomień i doręczeń w postępowaniu administracyjnym. W tej sprawie nie pojawiły się niestety żadne nowe rozwiązania, ustawodawca ciągle powiela przepisy zawarte w pierwszych specustawach budowlanych. Kolejną kwestią jest znaczące skrócenie postępowań administracyjnych przy jednoczesnym nieprzyspieszaniu procesów sądowych. Obywatel, który *de facto* w przeciągu kilku dni może stracić dom, może czekać latami na wyrok sądu w swojej sprawie. Ponadto powielany jest przepis, który zakazuje stwierdzenia nieważności wydania decyzji lokalizacyjnej, jeśli w ciągu 14 dni od wniesienia odwołania rozpoczęto budowę. W takiej sytuacji obywatel może liczyć jedynie na stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Wreszcie sam system wyceny nieruchomości budzący wątpliwości nie został w żaden sposób zmieniony. Jedyną pozytywną zmianą po 2016 roku jest zawarcie w ustawie „mieszkanie+”¹⁹ możliwości odwołania się od decyzji wyznaczającej wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość do sądu powszechnego. We wszystkich poprzednich specustawach nie ma takich rozwiązań. Jest to niewątpliwie pozytywna zmiana, która usuwa jedną z licznych wątpliwości, które budzą specustawy budowlane.

Na koniec należy jeszcze wskazać zasadniczy problem związany z nowymi specustawami służącymi organizacji wydarzeń międzynarodowych (szczyt NATO,

17 Organizacja konferencji bliskowschodniej w Warszawie w dniach 13–14 lutego 2019 r. została ogłoszona na początku stycznia. Wydarzenie to było wielokrotnie porównywane przez rządzących do konferencji NATO z 2016 r., jednak tym razem konferencję udało się zorganizować bez uchwalenia kolejnej specustawy.

18 Zob. druk sejmowy nr 1278.

19 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.).

wizyta papieża, konferencja COP24²⁰). Na uwagę zasługuje, że zdecydowana większość przepisów tych ustaw stanowi powtórzenie kompetencji odpowiednich służb. Z kolei druga grupa przepisów, jak nałożenie obowiązku współpracy pomiędzy odpowiednimi ministrami, nie powinna mieć rangi ustawowej. Należy negatywnie ocenić praktykę tworzenia kolejnych ustaw epizodycznych przy każdym kolejnym większym wydarzeniu międzynarodowym. Jeżeli po doświadczeniach dwóch powodzi w 2010 roku i towarzyszących im ustawach incydentalnych ustawodawca był w stanie uchwalić ustawę trwałą, która umożliwiła reagowanie państwa w sytuacjach kryzysowych objętych zakresem ustawy²¹, to jest to także możliwe w sytuacji organizacji spotkań międzynarodowych. Jeśli faktycznie obowiązujące regulacje prawne posiadają luki w tym zakresie, a zapewnienie bezpieczeństwa oraz sprawnej organizacji wydarzeń międzynarodowych jest niemożliwe, należy postulować utworzenie trwałej ustawy, która pozwoli na organizowanie tego typu wydarzeń bez każdorazowego uchwalania odrębnej ustawy epizodycznej. Należy jednak uznać, że obowiązujące w Polsce ustawodawstwo jest wystarczające dla spełnienia celów ustaw organizacyjnych. Organizacja tego rodzaju imprez z pewnością mieści się w zakresie kompetencji i możliwości władz wykonawczych RP. Rola Sejmu w tej sprawie powinna ograniczyć się do podjęcia stosownej uchwały wyrażającej zadowolenie posłów z racji organizacji spotkania o światowym prestiżu oraz zobowiązującej Radę Ministrów do organizacji tego wydarzenia.

Podsumowując, nowelizacja ZTP z 2016 roku nie przyniosła żadnych zmian w praktyce specustaw, a jedynie potwierdziła legalność przepisów zawieszających obowiązywanie istniejących już przepisów prawa. Nowy rozdział w ZTP nie wniósł niczego nowego, a jedynie sformalizował (nadał oficjalną nazwę) i legitymizował zastaną praktykę. Pytaniem otwartym jest, czy oficjalne wprowadzenie do systemu prawa przepisów epizodycznych nie jest pewnego rodzaju zachętą dla ustawodawcy w posługiwaniu się nimi. Rekordowa liczba uchwalonych specustaw w VIII i IX kadencji Sejmu budzi coraz większe wątpliwości i obawy. Jeżeli powołano bowiem do życia nową formę przepisów prawnych, dodatkowo o nieprecyzyjnie określonym

20 Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz.U. poz. 379 i 865); ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz.U. z 2017 r., poz. 685); ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. poz. 2223, 2532).

21 Zob. ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2021 r., poz. 379).

zakresie, to należy z niej korzystać – zwłaszcza że żaden z organów państwa ani ich eksperci nie podnosili zarzutu, że przepisy te naruszają zasadę państwa prawa. O ile jednak potrzeba przepisów (ustaw) okresowych nie budzi wątpliwości, o tyle takie wątpliwości budzić może szczególna ich postać, a mianowicie przepisy epizodyczne.

Wprowadzając przepisy epizodyczne jako oficjalne narzędzie legislacyjne, zmarnowano szansę na sanację praktyki specustaw – brak jakichkolwiek ograniczeń, wymogów kontrolnych czy chociażby formuły językowej należy postrzegać jako wyjątkowo niebezpieczne i krótkowzroczne rozwiązanie. Możliwość przedłużania rozwiązań epizodycznych będzie prowadziła do niekończącego się „tymczasowego” stanu nadzwyczajnego w systemie prawa, jak w przypadku podwyżki VAT-u²² czy inwestycji w zakresie dróg publicznych²³. Przepisy epizodyczne nie wpłynęły również na ochronę praw obywatelskich – nadal powielane są te same schematy od 2002 roku.

Polski system prawa wobec specustaw i przepisów epizodycznych

Czy przepisy epizodyczne naruszają spójność systemu prawa? Coraz większa liczba specustaw obecnych w obrocie prawnym wskazuje, że istnieje ciągle rozwijająca się praktyka, która przynosi jednoznacznie negatywne skutki dla spójności i przejrzystości systemu prawnego.

Dobrym przykładem niebezpieczeństwa zawartego w braku ograniczeń czasowych w stosowaniu przepisów epizodycznych jest historia specustawy o gazoporcie w Świnoujściu²⁴. Początkowo ustawa ta miała na celu umożliwienie budowy strategicznej inwestycji państwowej, jednak już po ukończeniu inwestycji w 2015 roku zdecydowano się na poszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy. Ustawą z dnia 5 lipca 2018 roku o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych

22 Art. 146a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, zawierał „czasowe” podniesienie stawek VAT do poziomów kolejno 23%, 8%, 7%, 4%. Początkowo przepis ten miał obowiązywać do końca 2013 r. Termin też przedłużono najpierw do końca 2016 r., by później przesunąć go do końca 2018 r. Ostatecznie ustawodawca wprowadził art. 146aa, który nie ma charakteru epizodycznego, a wprowadza stały mechanizm, który warunkuje utrzymanie podwyższonych stawek podatku VAT.

23 Zgodnie z pierwotnym art. 45 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, przepisy rozdziałów 1–5 (wszystkich oprócz rozdziału „przepisy przejściowe i końcowe”) miały utracić moc 31 grudnia 2007 r. Data utraty mocy obowiązującej była kolejno przesuwana na koniec 2013 r., 2020 r. oraz – ostatni raz – do 31 grudnia 2023 r.

24 Dz.U. z 2020 r., poz. 1866 ze zm.

ustaw²⁵ zmieniono m.in. definicję „terminalu”, którą posługiwała się specustawa. W ten sposób wcześniejsza definicja oznaczająca „terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami niezbędnymi dla jego uruchomienia i funkcjonowania”²⁶ została znacznie rozbudowana do następującej postaci: „terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z obiektami, urządzeniami, sieciami i instalacjami służącymi do jego budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki, w szczególności wraz z obiektami sieci gazowej, sieciami i przyłączami elektroenergetycznymi, wodociągowymi, kanalizacyjnymi, ciepłymi, telekomunikacyjnymi i teleinformatycznymi, infrastrukturą drogową lub kolejową, nabrzeżami, placami składowymi, obiektami magazynowymi, budynkami produkcyjnymi, montowniami lub wytwórniami”²⁷. Dzięki temu niemal każda inwestycja, która będzie przeprowadzana w związku z gazoportem, będzie korzystała ze specjalnych regulacji, opierających się na zawieszeniu stosowania prawa powszechnie obowiązującego.

Kolejnym punktem, który może budzić zasadniczy niepokój oraz wskazywać na pewną niebezpieczną tendencję, jest powstawanie swoistej hierarchii specustaw. Tak na przykład ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o Centralnym Porcie Komunikacyjnym²⁸ w swoim art. 33 ust. 1 pkt 10 ustanawia prymat specustawy CPK nad dziewięcioma innymi specustawami. Z drugiej strony ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²⁹ wskazuje, które specustawy są w stosunku do niej nadrzędne – art. 4 tej ustawy wskazuje aż trzynaście specustaw inwestycyjnych, które mają pierwszeństwo przed inwestycjami mieszkaniowymi. Konieczność wprowadzenia takich przepisów świadczy o nawarstwiającym się problemie wzajemnego wykluczania się specustaw. Tworzenie odrębnej, wewnętrznej hierarchii specustaw budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne na gruncie źródeł prawa, jest to jednak temat, który wymaga pogłębionej analizy konstytucyjnej. Należy przypomnieć, że obecnie w obrocie prawnym funkcjonują nadal dwadzieścia dwie „klasyczne” specustawy oraz całe ustawodawstwo COVID-owe.

25 Dz.U. poz. 1590 oraz z 2021 r., poz. 922.

26 Art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. poz. 700).

27 Art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1590).

28 Dz.U. z 2020 r., poz. 234 ze zm.

29 Dz.U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.

Problem potencjalnych równoległych porządków prawnych brutalnie pokazała właśnie pandemia COVID-19. W tym czasie w celu zwalczania skutków pandemii uchwalono aż 33 specustawy. Przepisy epizodyczne stały się więc głównym narzędziem ustawodawcy w czasie niespodziewanego kryzysu. Podnoszone wcześniej zastrzeżenia i postulaty odnośnie do ograniczenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego stosowania przepisów epizodycznych uzyskały silne uzasadnienie w czasach pandemii. Przepisy epizodyczne od początku pandemii COVID-19 są wykorzystywane do ingerencji niemal w każdą dziedzinę życia społecznego *de facto* bez żadnych ograniczeń.

Kolejne „tarcze antykryzysowe”, które były lansowane jako wielkie samodzielne programy pomocowe dla polskich przedsiębiorców, były wprowadzane za pomocą kolejnych nowelizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁰, która stała się w ten sposób swego rodzaju odrębną „konstytucją COVID-ową”. Trzydzieści trzy kolejne nowelizacje uczyniły ustawę skrajnie nieczytelną oraz niespójną w zakresie swojej regulacji. W tej sytuacji marginalnym staje się problem sprzeczności z wytycznymi ZTP czy zasadą przyzwoitej legislacji wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP.

Decyzja ustawodawcy o skoncentrowaniu niemal całego ustawodawstwa epizodycznego dotyczącego pandemii COVID-19 w pojedynczym akcie prawnym, doprowadziła do sytuacji, w której podjęcie jakiegokolwiek decyzji wymagającej zapoznania się z obowiązującym stanem prawnym wymuszało również zapoznanie z ustawą z 2 marca 2020 roku w celu upewnienia się, że nie wprowadziła ona czasowych odstępstw w interesującym nas przedmiocie. Dodatkowo należy zauważyć ogromną rolę, jaką odegrały akty wykonawcze w okresie pandemii, wydawane również na podstawie specustaw. Ich mnogość oraz błyskawiczne procesy legislacyjne wprowadziły chaos informacyjny i niepewność w zakresie obowiązującego prawa.

Wnioski

Podsumowując, należy stwierdzić, że przepisy epizodyczne wprowadzone do ZTP 1 marca 2016 roku są bezpośrednią kontynuacją praktyki tzw. specustaw. Przepisy epizodyczne, w pewien sposób legalizując dotychczasową praktykę, nie zostały wykorzystane do wprowadzenia w niej jakichkolwiek ograniczeń czy usprawnień. Coraz większa liczba tworzonych specustaw wskazuje, że jeśli przepisy epizodyczne

³⁰ Dz.U. poz. 1842 ze zm.

wpłynęły w jakikolwiek sposób na dotychczasową praktykę, był to wpływ polegający jedynie na legitymizacji wątpliwej praktyki oraz zachęcenia ustawodawcy do korzystania z niej.

Ciągły i nieograniczony w żaden sposób rozwój ustawodawstwa incydentalnego powinien budzić obawy oraz skłaniać do wysuwania postulatów ograniczających tę praktykę. Kierunek rozwoju oraz coraz częstsze (a co za tym idzie niejednokrotnie bezrefleksyjne) sięganie po przepisy epizodyczne i specustawy może w przyszłości doprowadzić do wytworzenia się swego rodzaju równoległych porządków prawnych. Już dzisiaj liczba specustaw wymusiła na ustawodawcy stworzenie wśród nich hierarchii. Ustawodawstwo doby pandemii COVID-19 pokazało natomiast, że za pomocą specustawy, która będzie zawieszając podstawowe prawa obywatelskie, można regulować niemal każdy aspekt życia obywatelskiego i ludzkiego.

Bibliografia

- Dudzińska A., *System Zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.
- Gajewski M.J., *Legislacja incydentalna*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 3 (105).
- Rada Legislacyjna, *Opinia o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa 2015.

Impact of episodal provisions on the practice of special bills

Abstract

This paper aims to show the impact of amending Principles of Legislative Drafting in 2015 by adding episodal provisions on the previous practice of the so-called special-bills. For the purpose of research, a special bill was defined as a bill that introduced extraordinary conditions in the Polish system of law by suspending (more or less precisely) functioning of existing (and not derogated) provisions. This definition is close to the legal definition of episodal provisions with only one difference – it doesn't require a special bill to be temporary.

By using formal legal dogmatic method, basic statistical methods, the paper conducted analysis of numbers of introduced special bills in particular terms of Polish Sejm, distribution of initiators of legislative process of special bills and growth of particular types of special bills, such as special investment bills or aid for strategic entities bills.

These analyses led to the conclusion that introduction of episodal provisions in Principles of Legislative Drafting didn't limit special bills practice in any way – on the contrary,

it may be argued that it contributed to their expansion. The best example of the growth in importance of special bills is the fact that the Polish legislator decided that whole legislation aimed at fighting COVID-19 pandemic will be based on a special bill which contains numerous episodic provisions.

Keywords: Incidental legislation, episodic provisions, special bills, Principles of Legislative Drafting, lawmaking

CYTOWANIE

Gajewski M., *Wpływ przepisów epizodycznych na praktykę specustaw*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 77–91, DOI: 10.18276/ais.2022.38-05.