

Paweł Bachmat\*

## Propozycja nowelizacji art. 2 ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw – w związku z koniecznością skorygowania zdublowanego art. 96c Kodeksu wykroczeń\*\*1

Niniejszym poddaję pod rozagę nadanie art. 2 ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, skorygowanego, następującego brzmienia:

„Art. 2. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, z późn. zm.) po art. 96c dodaje się art. 96d w brzmieniu:

„Art. 96d. Kto, działając w imieniu podmiotu uprawnionego, o którym mowa w art. 80s ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, przekazuje osobie nieuprawnionej blankiet profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalny dowód rejestracyjny, lub profesjonalną tablicę rejestracyjną, podlega karze grzywny””.

### UZASADNIENIE

#### 1. Zidentyfikowanie problemu

Na wstępie wypada zastrzec, że zgłoszona powyżej propozycja została w trakcie prac redakcyjnych nad przygotowaniem nowego numeru „Prawa w Działaniu” zrealizowana przez ustawodawcę, który, przy okazji uchwalenia ustawy z 22.11.2018 r. o dokumentach publicznych<sup>3</sup>, skorzystał z okazji, aby w rozdziale 11 powołanej

\* Paweł Bachmat jest ekspertem do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, Polska, ORCID 0000-0003-3511-5425, e-mail: pawel.bachmat@sejm.gov.pl

\*\* Data zgłoszenia tekstu przez autora: 5.12.2018 r.; data przyjęcia tekstu do publikacji przez redakcję: 9.01.2019 r.

<sup>1</sup> Artykuł powstał na podstawie opinii przygotowanej dla Komisji ds. Petycji w związku petycją o nr BKSP-145-345/18 w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, która została złożona do Kancelarii Sejmu przez osobę fizyczną.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 79, 650, 957.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 53.

ustawy „Zmiany w przepisach”, art. 71 pkt 2 dokonać zmiany art. 2 ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw w kształcie przedstawionym powyżej. Przyjęta zmiana wejdzie w życie z dniem 11.07.2019 r. Tym samym problem podnoszony w artykule stracił swoje znaczenie inspirujące do podjęcia prac legislacyjnych. Niemniej jednak z uwagi na fakt, że ustawodawca podzielił wskazany w artykule sposób jego rozwiązania wydaje się, że zaistniała sytuacja wciąż zasługuje na przybliżenie.

U podstaw interwencji ustawodawcy leżała potrzeba skorygowania stanu prawnego, w którym dwie – różne co do treści – jednostki redakcyjne tekstu prawnego wyodrębnione w formie przepisów ustawy z 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>4</sup>, zostały od strony systematyzacyjnej powiązane z jednym artykułem Kodeksu wykroczeń oznaczonym jako „art. 96c”. Zidentyfikowana tu niespójność była wynikiem dwukrotnej nowelizacji Kodeksu wykroczeń dokonanej niejako przy okazji szerszych zmian legislacyjnych wprowadzanych na gruncie innych ustaw.

Chronologicznie rzecz biorąc pierwsza zmiana została dokonana ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, ogłoszoną w „Dzienniku Ustaw” 10.01.2018 r. pod pozycją 79, która, mocą art. 2, dodała w Kodeksie wykroczeń nowy przepis oznaczony jako „art. 96c” w brzmieniu:

„Kto, działając w imieniu podmiotu uprawnionego, o którym mowa w art. 80s ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, przekazuje osobie nieuprawnionej blankiet profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalny dowód rejestracyjny, lub profesjonalną tablicę rejestracyjną, podlega karze grzywny.”.

Jednocześnie ustawodawca, mocą art. 10 ustawy z o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, zdecydował się odłożyć wejście w życie przepisów ustawy na okres 18 miesięcy od dnia jej ogłoszenia<sup>5</sup>, co nastąpi, także w odniesieniu do powołanego wyżej art. 2 (dodającego przepis art. 96c k.w.) dopiero 11.07.2019 r.

Dzień po przyjęciu przez Sejm ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw została uchwalona ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych<sup>6</sup>, która po raz kolejny dodała w Kodeksie wykroczeń „art. 96c”, tym razem w brzmieniu:

„Kto nie przestrzega ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu podlega karze grzywny do 500 złotych”.

Nowy art. 96c k.w. został dodany jako art. 48 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, który wszedł w życie ponad rok temu – 22.02.2018 r.

## 2. Próba odtworzenia intencji ustawodawcy

Zarysowana powyżej sytuacja prawna miała charakter nietypowy i można ją było postrzegać w kategoriach „rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej

<sup>4</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 618 ze zm. – dalej k.w.

<sup>5</sup> Jedynym wyjątkiem dopuszczonym przez ustawodawcę na tle przedmiotowej ustawy był art. 1 pkt 17 w zakresie art. 80x, który wchodzi w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia przez ministra właściwego do spraw informatyzacji informacji, o której mowa w art. 7 „Dziennika Urzędowego Ministra Cyfryzacji”.

<sup>6</sup> Dz.U. z 7.02.2018 r. poz. 317.

ustawy”, o którym mowa w § 91 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>7</sup>. Z powodów przedstawionych poniżej należało przy tym odrzucić założenie o dorozumianej przez ustawodawcę zmianie brzmienia art. 96c k.w. przez ustawę późniejszą. Jest oczywiste, że dokonując podwójnego „dodania” do Kodeksu wykroczeń przepisu art. 96c ustawodawca nie zastosował się do Zasad Techniki Prawodawczej.

Stosownie do § 89 ust. 1 ZTP, „Jeżeli do tekstu ustawy dodaje się nowe artykuły, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego artykułu małą literę alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej, co wyraża się zwrotem: «po art. X dodaje się art. Xa w brzmieniu...»”. Przywołana reguła została poprawnie zastosowana w pierwszym przypadku, tj. w ustawie o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, która w art. 2 przyjęła: „W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.) po art. 96b dodaje się art. 96c w brzmieniu: (...)”. Niezależnie od tego, że wejście w życie przedmiotowej zmiany w Kodeksie wykroczeń zostało odłożone do 11.07.2019 r., uchwalenie (dodanie) nowego przepisu art. 96c k.w. stało się już faktem prawnym, choć ze skutkiem odłożonym w czasie. Z tego względu w przypadku drugiej nowelizacji Kodeksu wykroczeń polegającej na dodaniu nowego przepisu po grupie przepisów oznaczonych jako art. 96, 96a i 96b ustawodawca powinien uwzględnić fakt, że jednostka systematyzacji oznaczona jako art. 96c została już wykorzystana. W tej sytuacji ustawodawca mógł postąpić na dwa sposoby, w zależności od celu jaki chciał zrealizować, nowelizując po raz kolejny Kodeks wykroczeń tym razem w drodze zmiany wprowadzonej ustawą z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

W pierwszym przypadku, jeśli założymy, że zamiarem ustawodawcy byłaby rezygnacja z przepisu art. 96c k.w. w wersji wprowadzonej przez ustawę wcześniejszą (ustawę z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw), to, zakładając wyjątkowość opisywanej sytuacji (przepis ten nie wszedł bowiem jeszcze w życie) w późniejszej ustawie z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych należało to wyraźnie zaznaczyć, komunikując w treści przepisu zmieniającego uchylenie tego przepisu. Zmiana ustawy nie może bowiem polegać tylko na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonania tej zmiany – tzw. nowelizacja dorozumiana (§ 86 ZTP). Nieuwzględnienie tej reguły w procesie legislacyjnym rozdziłoby realne, negatywne konsekwencje dla obowiązującego systemu prawa. Jak wskazuje w nawiązaniu do powyższego G. Wierczyński, w przypadku nowelizacji dorozumianej, adresaci stanowionych przepisów mogą nie zauważyć, że zaszły w nich jakieś zmiany, a jeśli zauważą, wówczas będą musieli sami ocenić, jakie normy obowiązują w zmienionym stanie prawnym. Tak przeprowadzona nowelizacja bardzo utrudnia poznanie treści obowiązującego prawa zarówno organom państwa stosującym prawo, jak i obywatelom<sup>8</sup>. A zatem, w ustawie późniejszej

<sup>7</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283 – dalej ZTP.

<sup>8</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 524; podobnie J. Stelina, *Komentarz do zał. § 86 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [w:] Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2003, LEX nr 65686.

(o elektromobilności i paliwach alternatywnych) należało wykorzystać inny wzór, a w zasadzie inne wzory, przepisów zmieniających, tzn.:

- najpierw, stosownie do reguły wyrażonej do § 85 ust. 3 ZTP należało wskazać, że uchyla się art. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, skutkiem tego jednostka systematyzacji Kodeksu wykroczeń oznaczona jako „art. 96c”, z uwagi na to, iż powiązany z nią przepis nie wszedł w życie, mogłaby zostać ponownie wykorzystana w przyszłości;
- i dopiero w drugiej kolejności, stosownie do reguł wyrażonych w § 85 ust. 2 i § 89 ust. 1 ZTP wskazać, że w ustawie Kodeks wykroczeń „dodaje” się nowy przepis art. 96c w przedłożonym brzmieniu:  
„Art. 48. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.) po art. 96b dodaje się art. 96c w brzmieniu:  
Art. 96c. Kto nie przestrzega ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu podlega karze grzywny do 500 złotych”.

Takie jednoznaczne wyrażenie przez ustawodawcę intencji co do kierunku wprowadzanych zmian, zwłaszcza w punkcie dotyczącym uchylecia przepisu art. 2 ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, byłoby istotne także z innego powodu, a mianowicie w ten sposób ustawodawca jednoznacznie komunikowałby o swojej decyzji depenalizacyjnej na przyszłość – przepisem art. 2 ma bowiem (po jego wejściu w życie 11.07.2019 r.) zostać dodany nowy typ czynu zabronionego jako wykroczenie: „Kto, działając w imieniu podmiotu uprawnionego, o którym mowa w art. 80s ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, przekazuje osobie nieuprawnionej blankiet profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalny dowód rejestracyjny, lub profesjonalną tablicę rejestracyjną, podlega karze grzywny”. Rezygnacja z penalizacji tego czynu przywróciłaby go do sfery zachowań legalnych, tym bardziej należałoby więc oczekiwać, że motywy takiej decyzji powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści uzasadnienia nowej ustawy. Tymczasem uzasadnienie towarzyszące projektowi ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych milczy na temat jakichkolwiek planów depenalizacyjnych co do czynu zabronionego określonego w art. 96c k.w. w brzmieniu nadanym mu art. 2 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Co więcej w treści uzasadnienia w ogóle nie dostrzeżono faktu, że ów przepis został już wcześniej uchwalony. Na stronie 44 odniesiono się jedynie do projektowanego art. 48 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, wyjaśniając, że: „Projektowany artykuł dokonuje zmiany w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń określając wysokość kary w przypadku braku przestrzegania ograniczeń związanych ze strefą czystego transportu”<sup>9</sup>. Chodzi tu rzecz jasna o dodanie zupełnie innego typu czynu zabronionego: „Kto nie przestrzega ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu podlega karze grzywny do 500 złotych”.

Zważywszy na powyższe ustalenia, należy dojść do wniosku, że powtórne wykorzystanie przez ustawodawcę jednostki systematyzacji Kodeksu wykroczeń

<sup>9</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/096565BD5CEBB1EAC125820C0040A25F/%24File/2147.pdf> (dostęp: 22.03.2019 r.).

oznaczonej jako „art. 96c”, do jakiego doszło na gruncie przepisu art. 48 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, nie miało skutku depenalizacyjnego w znaczeniu, o jakim mowa powyżej (w szczególności ustawodawca nie zrezygnował z penalizacji przekazania osobie nieuprawnionej blankietu profesjonalnego dowodu rejestracyjnego, profesjonalnego dowodu rejestracyjnego, profesjonalnej tablicy rejestracyjnej), lecz było jedynie ukierunkowane na wprowadzenie nowego typu czynu zabronionego polegającego na nieprzestrzeganiu ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu. Realizując ten cel ani projektodawca, ani ustawodawca najwyraźniej nie skoordynowali zmiany w Kodeksie wykroczeń przedłożonej na gruncie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dodanie przepisu art. 96c) ze zmianą przyjętą już chronologicznie wcześniej w ustawie o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (zakładającą również dodanie przepisu art. 96c, jednak o innej treści), której wejście w życie odłożono wszakże do 11.07.2019 r.

Zapewne u podstaw odnotowanego tu braku koordynacji w działaniach legislacyjnych leży stosunkowo krótki okres, jaki upłynął od dnia publikacji w „Dzienniku Ustaw” ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (przypomnijmy, że miało to miejsce 10.01.2018 r.) a uchwaleniem ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, co nastąpiło 11.01.2018 r. Tak więc między jednym a drugim zdarzeniem upłynął zaledwie 1 dzień. Nie bez znaczenia było także odłożenie w czasie o 18 miesięcy (tj. do 11.07.2019 r.) wejścia w życie zmian wprowadzanych pierwszą z uchwalonych ustaw – ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Skutkowało to tym, że zmiana ta nie została do tej pory odzwierciedlona w treści Kodeksu wykroczeń. W kodeksie tym pojawił się natomiast przepis uchwalony później, tj. art. 96c w brzmieniu nadanym art. 48 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (wszedł on w życie jak już wspomniano 22.02.2018 r.).

Na podstawie przedstawionej powyżej sekwencji zdarzeń można zatem zasadnie wywieść przekonanie, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie do polskiego porządku prawnego dwóch nowych typów czynów zabronionych jako wykroczenia. Pierwszego, polegającego na przekazaniu osobie nieuprawnionej blankietu profesjonalnego dowodu rejestracyjnego albo profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalnej tablicy rejestracyjnej w sytuacji działania sprawcy w imieniu podmiotu uprawnionego, o którym mowa w art. 80s ust. 2 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (typ wprowadzony art. 2 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw). I drugiego, zakładającego ściganie osób nieprzestrzegających ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu (typ wprowadzony art. 48 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych). Realizując drugi z tych celów, ustawodawca naruszył Zasady Techniki Prawodawczej, nie uwzględnił bowiem, że jednostka systematyzacyjna oznaczona jako „art. 96c” została już wykorzystana na gruncie Kodeksu wykroczeń. Mając to na względzie, zgodnie zasadą zawartą w § 89 ust. 1 ZTP<sup>10</sup>, w art. 48 ustawy

<sup>10</sup> § 89 ust. 1 ZTP brzmi: Jeżeli do tekstu ustawy dodaje się nowe artykuły, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego artykułu małą literę alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej, co wyraża się zwrotem: „po art. X dodaje się art. Xa w brzmieniu...”.

o elektromobilności i paliwach alternatywnych, dokonując nowelizacji Kodeksu wykroczeń poprzez dodanie nowego artykułu 96, ustawodawca powinien był wyróżnić go poprzez powiązanie z kolejną literą alfabetu, tj. literą „d”. Poprawnie wprowadzona zmiana powinna zatem przybrać następującą postać redakcyjną:

„Art. 48. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.) po art. 96c dodaje się art. 96d w brzmieniu:

«Art. 96d. Kto nie przestrzega ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu podlega karze grzywny do 500 złotych»” (wyróżn. – autora).

Należy podkreślić, że trafności wyboru oznaczenia „art. 96d k.w.” na gruncie zmiany wprowadzanej art. 48 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie znosi fakt, iż art. 96c k.w., wprowadzony art. 2 ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, nie wszedł jeszcze w życie. To że zmienia się daną wersję aktu normatywnego – w tym przypadku Kodeksu wykroczeń – nie oznacza, że nie trzeba brać pod uwagę wersji oczekujących. Jeśli z innego aktu zmieniającego wynika, że za jakiś czas wejdzie w życie zmiana danego przepisu, to treść i charakter tej zmiany należy uwzględnić przy projektowaniu zmiany, która ma wejść w życie wcześniej<sup>11</sup>.

Jak wynika z przedstawionej sytuacji, ustawodawca nie wziął jednak pod wagę przepisu wcześniej uchwalonego i oczekującego na wejście w życie, co skutkowało tym, że ponownie wprowadził do systematyzacji Kodeksu wykroczeń oznaczenie „art. 96c”. To zaniechanie należy ocenić negatywnie, gdyż w oczywisty sposób burzy ono spójność obowiązującego systemu prawa, jak też uderza w domniemanie racjonalnego prawodawcy, który z założenia nie tworzy przeciw norm sprzecznych. Z perspektywy Zasad Techniki Prawodawczej można wręcz mówić o dopuszczeniu do zaistnienia „rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy” (§ 91 ust. 2 ZTP). Przy założeniu braku nowelizacji korygującej, konsekwencje tego błędu z całą jaskrawością dałyby o sobie znać z dniem 11.07.2019 r., tj. po wejściu w życie art. 96c k.w. w brzmieniu nadanym art. 2 ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Wówczas organom stosującym prawo przysłoby zmierzyć się z sytuacją obowiązywania dwóch różnych co do treści przepisów prawa, oznaczonych na gruncie tej samej ustawy tą samą jednostką systematyzacji.

### 3. Możliwe scenariusze w przypadku braku interwencji ustawodawcy

Antycypując w tym miejscu dalszy rozwój wypadków, przy założeniu że ustawodawca nie dokonałby wcześniej pożądanej korekty kwestionowanego stanu normatywnego, można wskazać na dwa możliwe scenariusze ich rozwoju. Przy tym, co wypada podkreślić już teraz, żaden z nich nie wydawał się optymalny, gdyż, wprawdzie na różne sposoby, ale doprowadziłyby one do wyeliminowania z obrotu prawnego norm dekodowanych na podstawie jednej z dwóch jednostek redakcyjnych tekstu prawnego, oznaczonych jako „art. 96c”. Dodajmy, każdy z nich z innej normy. To z kolei pociągnęłoby za sobą efekt depenalizacyjny, który, jak wykazano powyżej, nie był założony przez ustawodawcę.

<sup>11</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 537–538.

W pierwszym scenariuszu, organy stosujące prawo postawione na gruncie Kodeksu wykroczeń w sytuacji wskazującej na „obowiązanie” dwóch przepisów oznaczonych jako „art. 96c”, mogłyby szukać wyjścia z tej kolizji poprzez odwołanie się do reguły *lex posteriori derogat legi priori* i uznać w oparciu o nią, że norma dekodowana na podstawie przepisu chronologicznie późniejszego uchylła w sposób dorozumiany normę dekodowaną na podstawie przepisu uchwalonego wcześniej.

Będą zatem poszukiwać podobieństw do sytuacji, w której ustawodawca, wprowadzając nowy przepis, nie wyartykułował jednoznacznie (za pomocą stosownej klauzuli derogacyjnej) potrzeby uchylecia przepisu uchwalonego wcześniej, a niezgodnego z przepisem nowo wprowadzanym. Nauka prawa dostrzega problem takiego przeoczenia ustawodawcy, który w ramach przepisów zmieniających zawartych w nowej ustawie nie zidentyfikował tych wszystkich przepisów rozproszonych w różnych ustawach składających się na obowiązujący porządek prawny, które, po wejściu w życie nowej ustawy, popadną w sprzeczność z nową regulacją. Na ten problem zwrócił przed laty uwagę L. Morawski, który wskazywał przy tej okazji, że: „[Z] różnych jednak powodów, nieraz zwykłego przeoczenia, bywa i tak, że prawodawca wprowadzając nowe przepisy nie uchyla przepisów dotychczas obowiązujących. W takiej sytuacji dochodzi do oczywistej kolizji, ponieważ jest niedopuszczalne, by jednocześnie obowiązywały ze sobą przepisy niezgodne”<sup>12</sup>. Na rolę reguły *lex posteriori derogat legi priori* w sytuacji niezastosowania przez ustawodawcę bezpośredniej klauzuli derogacyjnej i wynikającej z tego potrzeby rozwiązania kolizji między nowymi i starymi przepisami, zwrócił także uwagę Trybunał Konstytucyjny (dalej TK), który w orzeczeniu z 8.11.1994 r. wyjaśniał: „«[P]ojęcie derogacji» rozumiane jest w doktrynie jako pozbawienie normy prawnej jej mocy obowiązującej przez inną normę bądź w sposób wyraźny za pomocą tzw. klauzuli derogacyjnej stwierdzającej uchylene określonych przepisów, bądź w sposób dorozumiany przez wejście w życie nowych przepisów, odmiennie regulujących dane stosunki społeczne (...). Warunkiem jest jedynie, by normy nie były stanowione jednocześnie, a norma późniejsza nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej”<sup>13</sup>.

Zgodnie z regułą *lex posteriori derogat legi priori* norma późniejsza uchyla niezgodną z nią normę wcześniejszą, pod warunkiem że nie jest od niej hierarchicznie niższa rangą. Zestawiając kwestię zdublowania przepisu oznaczonego jako „art. 96c Kodeksu wykroczeń”, z jaką przyjdzie zmierzyć się organom stosującym prawo z 11.07.2019 r., z regułą eliminującą skutki kolizji norm sprzecznych opartą na kryterium chronologii aktów prawnych, należy odnotować co następuje. Oba przepisy mają jednakową moc prawną, gdyż zostały dodane na mocy ustaw. Tym samym warunek, aby norma późniejsza (uchylająca) nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej (uchylanej) należy uznać za zrealizowany. Ponadto, jak wykazano we wcześniejszej części niniejszego artykułu, oba analizowane przepisy, z uwagi na zawarty w nich opis dwóch różnych typów czynu zabronionego stanowią podstawę do odtworzenia na ich podstawie norm względem siebie niezgodnych. Chronologicznie wcześniejszy jest art. 96c k.w. dodany ustawą o zmianie ustawy

<sup>12</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 225–26.

<sup>13</sup> P 1/94, OTK 1994/2, poz. 37.

– Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Penalizuje on czyn polegający na przekazaniu osobie nieuprawnionej blankietu profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalnej tablicy rejestracyjnej przez osobę działającą w imieniu podmiotu uprawnionego, o którym mowa w art. 80s ust. 2 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. A zatem to ten przepis zostałby uchylony, a co za tym idzie – stypizowane w nim wykroczenie uznano by za wyeliminowane z porządku prawnego. Paradoksem jest, że nastąpiłoby to z dniem jego wejścia w życie, tj. 11.07.2019 r. Z kolei przepisem późniejszym jest art. 96c k.w. dodany ustawą z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Stypizowano w nim wykroczenie polegające na nieprzestrzeganiu ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu. Zastosowanie reguły kolizyjnej *lex posterior derogat legi priori* konsekwentnie doprowadziłoby do uznania, że to ten przepis, jako derogujący w sposób dorozumiany przepis chronologicznie wcześniejszy, zostanie uznany za obowiązujący w systemie prawa.

W ten oto sposób organy stosujące prawo mogłyby wyjść z niedopuszczalnej sytuacji, w której w jednym czasie miałyby, dodajmy na gruncie jednej ustawy, obowiązywać dwa tak samo oznaczone przepisy. Uznając jeden z nich za zbędny, przywróciłyby, przynajmniej na gruncie rozpatrywanej indywidualnie sprawy, stan równowagi prawa tworzonego przez prawodawcę racjonalnego, który w założeniu, przynajmniej nieco idealistycznym, nie tworzy norm sprzecznych czy przepisów zawierających luki prawne. Nie da się ukryć, że ten sposób rozwiązania opisywanej tu sytuacji kolizji norm ma też swoje słabe strony. Po pierwsze, skutkiem rozwiązania kolizji w oparciu o regułę chronologiczną będzie uznanie derogacji art. 96c k.w. dodanego ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. To pociągnie za sobą z kolei uznanie efektu depenalizacyjnego, który, jak wykazano wcześniej, nie był wcale założony przez ustawodawcę. Niemniej jednak nieuchronną konsekwencją uznania, że przepis ten nie obowiązuje będzie przyjęcie założenia, iż nie może się on stać podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności wykroczeniowej sprawcy określonego w nim typu czynu zabronionego. Po drugie, przedstawiony powyżej scenariusz działań może znaleźć zastosowanie jedynie w indywidualnych przypadkach, a mianowicie wtedy, gdy organ stosujący prawo stanie przed koniecznością dokonania prawnej oceny zachowania, którego znamiona zostały określone w art. 96c k.w. w brzmieniu nadanym ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Nie tworzy się jednak w ten sposób rozwiązania generalnego, które znalazłoby odniesienie do wszystkich podobnych przypadków. Efekt derogacji wyprowadzony byłby bowiem w drodze jednostkowej wykładni prawa realizowanej na potrzeby konkretnej sprawy, tym samym pozostałby pewien obszar niepewności, w jaki sposób w analogicznej sytuacji zareaguje ostatecznie inny organ stosujący prawo.

Rozwiązanie generalne było z kolei możliwe dla osiągnięcia w drodze realizacji drugiego z zakładanych scenariuszy, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekłby o niekonstytucyjności jednego z dwóch przepisów wprowadzających art. 96c Kodeksu wykroczeń w różnym ujęciu treściowym ze względu na naruszenie Zasad Techniki Prawodawczej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny wypracował na przestrzeni lat klarowne stanowisko, zgodnie z którym naruszenie Zasad Techniki



Prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego w całości lub części za niezgodny z Konstytucją RP<sup>14</sup>, gdy naruszenie to jest tak poważne, iż powoduje naruszenie któreś z zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji<sup>15</sup>. W wyroku z 29.10.2003 r. TK zasygnalizował, że naruszenie wymagań określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej może powodować naruszenie zasady poprawnej legislacji w stopniu uzasadniającym zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów<sup>16</sup>. W powołanym judykacie TK zwrócił uwagę na to, że: „[Z] wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie”. W toku dalszego wywodu TK stanął na stanowisku, że: „[P]rzekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów”. W tę linię orzeczniczą wpisał się także wyrok z 12.12.2006 r.<sup>17</sup>, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że: „[Z]asady techniki prawodawczej są regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie, wiążącymi rządowego prawodawcę. Także ustawodawca nie powinien od tych zasad odstępować. Nierzadko w następstwie błędów w technice prawodawczej rozwiązania aktu normatywnego stają się tak dalece wadliwe, że naruszają standardy prawodawstwa w państwie prawa. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego doktryna i orzecznictwo wyprowadzają (m.in.) wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Stąd w wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny odwołuje się subsydiarnie do zasad techniki prawodawczej, a niejednokrotnie niepoprawne sformułowanie aktu prawnego (przepisu) skutkuje stwierdzeniem jego niekonstytucyjności, zwłaszcza gdy prowadzi do naruszenia praw i wolności konstytucyjnych bądź jest źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa”.

Powracając do analizowanej kwestii zdublowania przepisu oznaczonego jako „art. 96c Kodeksu wykroczeń”, jak wykazano już we wcześniejszej części artykułu,

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

<sup>15</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 29. W literaturze obecne jest również stanowisko przeciwnie, którego autorką jest S. Wojtczak, zgodnie z którym współczesne Zasady Techniki Prawodawczej „pozbawiono wszelkiego praktycznego znaczenia”, gdyż normy rekonstruowane na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie są opatrzone żadną sankcją. Zob. S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005/1 s. 46–47. Zwążywszy na prezentowane powyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego nie sposób podzielić tego stanowiska.

<sup>16</sup> K 53/02, OTK-A 2003/8, poz. 83.

<sup>17</sup> P 15/05, OTK-A 2006/11, poz. 171.

naruszenie Zasad Techniki Prawodawczej należy wiązać z chronologicznie późniejszą nowelizacją Kodeksu wykroczeń, a w szczególności upatrywać tego naruszenia w przyjętym brzmieniu przepisu art. 48 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, mocą którego ustawodawca zapowiedział zmianę w Kodeksie wykroczeń polegającą na dodaniu po raz kolejny art. 96c, nie uwzględnwszy przy tym, że ta jednostka systematyzacji została już na gruncie Kodeksu wykroczeń uprzednio wykorzystana, choć jej wejście w życie odłożono w czasie do 11.07.2019 r. Tę okoliczność należało uwzględnić przy projektowaniu zmiany Kodeksu wykroczeń ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Oznacza to, że, w zależności od celu, jaki ustawodawca chciał osiągnąć, kształtując przepis art. 48 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych:

- albo, co mniej prawdopodobne, dążąc do uchylecia oczekującego wciąż na wejście w życie art. 96c k.w. w wersji zapowiedzianej ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, naruszył następujące Zasady Techniki Prawodawczej: zakaz nowelizacji dorozumianej (§ 86 ZTP) oraz wzór przepisu zmieniającego polegającego na uchyleniu wcześniejszego przepisu (§ 85 ust. 3), a w konsekwencji błędnie zastosował wzór przepisu zmieniającego polegającego na dodaniu nowego przepisu (§ 89 ust. 1);
- albo, co z kolei wydaje się bardziej prawdopodobne, dążąc do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego nowego typu wykroczenia penalizującego nieprzestrzeganie ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu (art. 48 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych), przy założeniu, że nie zamierzał przy tej okazji dokonać depenalizacji zachowań opisanych w art. 96c k.w. w wersji zapowiedzianej ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>18</sup>, naruszył § 89 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej, w ten sposób, że błędnie powiązał przepis określający nowo wprowadzany typ czynu zabronionego z wykorzystaną już na gruncie Kodeksu wykroczeń jednostką systematyzacyjną „art. 96c” zamiast „art. 96d”.

Na gruncie systemu prawa charakteryzującego się logiczną spójnością jest oczywiste, że nie można dopuścić do sytuacji, w której w ramach jednej ustawy w jednym czasie będą obowiązywać dwie różne co do treści jednostki redakcyjne tekstu prawnego, wyodrębnione do postaci przepisów, powiązane od strony systematyki artykułów z jednym oznaczeniem liczbowym. Taką sytuację bez wątpienia należałoby zakwalifikować jako rażący błąd ustawodawcy. Na gruncie analizowanego przypadku zdublowania art. 96c Kodeksu wykroczeń sytuację komplikował dodatkowo fakt, że każdy z dwóch założonych powyżej scenariuszy rozwiązania kolizji niezgodnych norm prowadził do zakwestionowania obowiązywania innej z nich.

Przy zastosowaniu reguły *lex posteriori derogat legi priori* uznany zostałby za uchylony w sposób dorozumiany, jako chronologicznie wcześniejszy, art. 96c k.w. dodany

<sup>18</sup> Art. 96c.: „Kto, działając w imieniu podmiotu uprawnionego, o którym mowa w art. 80s ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, przekazuje osobie nieuprawnionej blankiet profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalny dowód rejestracyjny, lub profesjonalną tablicę rejestracyjną, podlega karze grzywny”.

ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Co za tym idzie, stypizowane w nim wykroczenie zostałyby uznane za wyeliminowane z porządku prawnego, co skutkowałoby wprost przywróceniem niekaralności czynów polegających na przekazaniu osobie nieuprawnionej blankietu profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalnego dowodu rejestracyjnego lub profesjonalnej tablicy rejestracyjnej przez osobę działającą w imieniu podmiotu uprawnionego, o którym mowa w art. 80s ust. 2 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Z kolei przy założeniu, że Trybunał Konstytucyjny dopatrzyłby się naruszenia Zasad Techniki Prawodawczej przy kształtowaniu przepisów zmieniających jako niekonstytucyjny mógł zostać uznany – chronologicznie późniejszy – art. 48 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, mocą którego ustawodawca wprowadził do Kodeksu wykroczeń typ czynu zabronionego określonego w przepisie art. 96c jako nieprzestrzeganie ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu.

#### 4. Pożądany kierunek zmian

Biorąc powyższe pod uwagę, najlepszym rozwiązaniem wydawała się interwencja ustawodawcy prowadząca do skorygowania przyjętej systematyki Kodeksu wykroczeń. Zważywszy na fakt, że przepis art. 96c k.w. w brzmieniu nadanym mu art. 48 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych wszedł już w życie, co miało miejsce 22.02.2018 r., wzgląd na stabilność prawa nakazywał wziąć pod uwagę, iż mogły zapaść już wyroki w sprawach o określony w nim typ czynu zabronionego względnie jakieś postępowania mogły zostać zainicjowane i pozostawać w toku. To przemawiało za tym, aby został poddany nowelizacji art. 2 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, który nie wszedł jeszcze w życie. Pożądany kierunek zmian zakładał dokonanie korekty oznaczenia „art. 96c” i zastąpieniu go przez „art. 96d”. Należy w tym miejscu dodać, że choć z założenia nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (§ 91 ust. 1 ZTP), lecz tekst pierwotny ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony (§ 90 ZTP), to w wyjątkowych sytuacjach, jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, Zasady Techniki Prawodawczej dopuszczają możliwość znowelizowania tych przepisów w okresie ich (§ 91 ust. 2). Nowelizację taką wprowadza się najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (§ 91 ust. 3 ZTP), co oznacza że w opisywanym przypadku powinno to nastąpić najpóźniej 11.07.2019 r. I taką też perspektywę temporalną przyjął ustawodawca w art. 80 pkt 3 ustawy z 22.11.2018 r. o dokumentach publicznych.

#### Summary

*Paweł Bachmat, Proposed Amendment to Article 2 of the Act of 24 November 2017 on Amendments to the Act – Law on Road Traffic and Certain Other Acts Due to the Need to Correct Repeated Article 96c of the Code of Petty Offences*

*The article points out the legislator's error: as a result of having amended the Code of Petty Offences twice, introduced into the legal system two editorial units with different*

*contents, but linked – in terms of the Code’s systematics – with the same article, designated as ‘Article 96c’. The analysis comprises the possible scenarios of dealing with the situation, beginning from the application of the lex posteriori derogat legi priori principle, to a decision of the Constitutional Tribunal in connection with finding a violation of the Principles of Legislative Technique, to correction of the law as a result of legislator’s intervention.*

*Keywords: Code of Petty Offences, amendment, Principles of Legislative Technique*

### Streszczenie

**Paweł Bachmat, Propozycja nowelizacji art. 2 ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw – w związku z koniecznością skorygowania zdublowanego art. 96c Kodeksu wykroczeń**

*W artykule zwraca się uwagę na błąd ustawodawcy, który na skutek dwukrotnej nowelizacji Kodeksu wykroczeń wprowadził do systemu prawa dwie różne co do treści jednostki redakcyjne przepisy, które od strony systematyki tego kodeksu zostały powiązane z jednym artykułem oznaczonym jako „art. 96c”. Analizie poddano możliwe scenariusze wyjścia z tej sytuacji, poczynając od wykorzystania reguły lex posteriori derogat legi priori, poprzez rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w związku z ustaleniem naruszenia Zasad Techniki Prawodawczej, kończąc na korekcie prawa na skutek interwencji ustawodawcy.*

*Słowa kluczowe: Kodeks wykroczeń, nowelizacja, Zasady Techniki Prawodawczej*

### Literatura:

1. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006;
2. Stelina J., *Komentarz do zał. § 86 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2003, LEX nr 65686;
3. Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa 2010;
4. Wojtczak S., *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, Państwo i Prawo 2005, nr 1.